

Západočeská univerzita v Plzni  
Fakulta právnická

# BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Plzeň 2013

Radka Fránová

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

# BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Etika úředního jednání

Předkládá: Radka Fránová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

zadávací list

## **Prohlášení**

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

V Plzni dne 26. 3. 2012

.....  
Radka Fránová

## **Poděkování**

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za odborné vedení a podnětné připomínky při konzultacích k této bakalářské práci.

## OBSAH:

Úvod.....	1
1. Etika.....	3
1.1 Co je etika?.....	3
1.2 Etika a morálka .....	5
1.3 Kořeny naší etiky .....	6
1.4 Členění etiky .....	8
1.5 Profesní etika.....	9
2. Etický kodex .....	12
2.1 Povolání s etickým kodexem .....	12
2.2 Funkce a typy etického kodexu.....	14
2.3 Proces tvorby etického kodexu .....	15
2.4 Kritika etických kodexů .....	17
2.5 Etické kodexy v mezinárodních organizacích.....	18
2.6 Etické kodexy ve veřejné správě.....	21
2.6.1 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy České republiky .....	22
2.7 Etický kodex a zákony .....	27
2.7.1 Zákon o úřednících .....	28
2.7.2 Služební zákon.....	31
2.7.3 Zákon o úřednících územních samosprávných celků .....	33
3. Porušování etického chování .....	36
3.1 Korupce .....	36
3.1.1 Typy korupce .....	37
3.1.2 Korupce ve veřejné správě.....	39
3.1.3 Měření korupce .....	42
3.2 Střet zájmů .....	43
3.3 Lobbying .....	45
4. Skutečnosti ovlivňující etiku ve veřejné správě .....	47
4.1 Výběr úředníků.....	47
4.2 Vzdělávání úředníků .....	49
4.3 Další skutečnosti .....	50
Závěr .....	52
Resumé.....	54
Seznam použitých zdrojů.....	56
Literatura.....	56
Právní předpisy .....	57
Internetové stránky .....	58
Seznam příloh .....	60

## ÚVOD

V dnešní snadno zkorumpovatelné společnosti by etika neměla být opomíjena a zatracována. První mezi všemi, kdo by měl jít příkladem a ctít etické zásady a principy, je veřejná správa. Protože veškerá činnost veřejné správy by měla sloužit především občanům. Proto by se úředníci měli chovat vhodným způsobem, měli by být vstřícní, ochotní, slušní a rovněž nápomocní. Rozhodovat by měli vždy nestranně, objektivně, efektivně, bez zbytečných průtahů a v souladu s veřejným zájmem. Ovšem i úředník je jen člověk a může se dostat do situace, ve které se střetne jeho soukromý zájem s jeho vykonávanou činností. V této kolizní situaci by mu právě měla napomocet etika.

Velkou roli hraje etika také při komunikaci s občanem. Úředník by měl mít vždy na paměti, že jeho posláním je snažit se co nejvíce vyhovět potřebám občana. Úředník by při komunikaci měl volit slova, kterým je občan schopen porozumět. A měl by občanovi poskytovat všechny náležité informace. Neměl by se nad občana povyšovat, nebo ho dokonce diskriminovat, např. kvůli barvě pleti, náboženskému vyznání nebo pohlaví. Etika úředníkům dále vštěpuje, aby se chovali zdvořile a bez předsudků. Úředníci nesmí za svou práci vyžadovat dary a jiné podobné výhody. Etika rovněž úředníky zavazuje zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, které souvisejí s výkonem jejich profese.

Aby se občané nesetkávali s neetickým, arogantním a nenápomocným přístupem a aby nedocházelo ke korupci, je velmi důležité, aby byl úředník dostatečně kvalifikovaný a obeznámený s etikou úředního jednání. Úředník by se měl řídit etickým kodexem, který by měl zabraňovat neetickému jednání. Dále by měl úředník podporovat svým jednáním skutečnost, že veřejná správa by měla mít k občanovi co nejbližší.

Snaha o přiblížení základních úskalí etiky úředního jednání je základním cílem této bakalářské práce, která bude rozčleněna do kapitol a podkapitol, poněvadž podle mého mínění je tato struktura pro čtenáře nejvíce přehledná a srozumitelná. Za důležité považuji nejdříve definovat obecně etiku, proto se jí budu zabývat ve své první kapitole. Osvětlím vztah etiky a morálky, nahlédnu stručně na vývoj etiky a uvedu základní členění etiky. V poslední části této kapitoly charakterizují profesní etiku, která v sobě zahrnuje i etiku úředního jednání. Velmi významným dokumentem, jenž ovlivňuje etiku úředního jednání, je etický kodex. Jeho klady a zápory posuzuji ve druhé kapitole své práce. Pozornost bych rovněž chtěla věnovat

vztahu mezi etickým kodexem a zákonem. Často se setkávám s názorem, že etický kodex je pouhou duplicitou zákona. Opravdu tomu tak je?

Ve třetí kapitole budu popisovat podle mého názoru nejzávažnější druhy porušování etického chování. Prvním je korupce, která nás bohužel doprovází téměř na každém kroku. Dále bych chtěla charakterizovat střet zájmů a lobbing, které jsou-li správně právně ošetřeny, nemusejí být negativními jevy dopadající na celou společnost. V poslední kapitole se pokusím definovat skutečnosti, které ovlivňují etiku úředního jednání. Zaměřím se především na výběr úředníků a jejich vzdělávání.



# 1. ETIKA

## 1.1 Co je etika?

Slovo etika vzniklo z řeckého slova „éthos“, které původně označovalo stáj nebo pastvinu pro dobytek, ale také se jím označoval způsob života a chování zvířat. Význam slova „éthos“ v souvislosti s lidskou společností je mrav, zvyk, obyčej, ale také způsob jednání, postoj, smýšlení. Etiku můžeme chápat ve dvou rovinách. Jako vědní disciplínu filozofickou, nebo teologickou, která se zabývá mravním jednáním, studuje obsah a zdůvodňování mravních norem a v neposlední řadě hodnotí stav etiky ve společnosti, to jak lidé určité normy přijali a jestli je dodržují. Za druhý význam etiky můžeme považovat souhrn hodnot a postojů, podle kterých společnost posuzuje, zda je určité jednání správné, či nikoliv. Někdy je tato druhá rovina nazývána morálkou.

Kdybychom se zeptali lidí, co je etika, nejčastěji bychom se setkali s odpověďmi: „*Etika je to, co mi mé pocity říkají, že je správné nebo špatné, etika je o mé náboženské víře, být etický znamená dělat to, co požaduje zákon/právo, etika se skládá z norem chování, které akceptuje naše společnost*“<sup>1</sup>. Ale tyto formulace etiky nejsou zcela správné. Osoba jednající podle svých pocitů nemusí vždy činit to, co je etické. Má pocit, že danou osobu musí zabít, ale tento pocit přece není etický. Náboženství obsahuje etické normy, ale etika se vztahuje i na nevěřící. Právo by mělo v sobě mít etické normy. Ale v historii nalezneme okamžiky, kdy zákony obsahovaly ustanovení, která se hodila vůdcům a s etikou neměla nic společného, např. apartheid v Jižní Africe. Společnost může akceptovat chování, které nemusí být etické. Etika by tedy měla být správně založené normy, popis toho, co je dobré a jak se lidé mají chovat. Avšak o všech normách nemůžeme říct, že jsou správné a etické. Proto by etika také měla posuzovat a studovat hodnoty každého z nás. A měla by přispívat k tomu, abychom žili ve společnosti s normami důvodnými, rozumnými, slušnými a pevnými. Aby i instituce, které svým jednáním vytváříme, byly založeny a fungovaly eticky.

Všichni běžně používáme mravní slova, např. dobré, spravedlivé, zakázané, povinné, hřích, ctnost, předsevzetí apod. Na základě obvyklého užívání mravních slov se předpokládá, že je chápeme shodně. Anzenbacher to nazval „*předporozumění mravní skutečnosti*“<sup>2</sup>. Prvky

---

<sup>1</sup> DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, str. 12. ISBN 80-867-0820-9.

<sup>2</sup> ANZENBACHER, Arno. *Úvod do etiky*. 1. vyd. Překlad Karel Šprunk. Praha: Zvon, 1994, str. 13. ISBN 80-711-3111-3.

předporozumění jsou mravní hodnocení, svědomí, dobrovolnost, odpovědnost, sociální zřetel a vlastní hodnota. Mravní hodnocení znamená, že vlastnímu jednání a taktéž jednání ostatních lidí dáváme mravní hodnotu. Uvažujeme o jednání jako o dobrém, či špatném, spravedlivém, či nespravedlivém. Vědomost lidí, že ví, co je dobré a co je naopak špatné a že se má činit to dobré, nazýváme svědomí. Dobrovolnost spočívá ve faktu, že jednající se k danému chování rozhodl, chtěl to daným způsobem učinit. Chová-li se člověk odpovědně, znamená, že dokáže odpovědět bez problémů na otázku, proč jednal zrovna tímto způsobem. Hodnocení mravních činů obsahuje též sociální, neboli mezilidský zřetel, který vyjadřuje vztah mezi zájmy a potřeby dané osoby a ostatních osob. Sociální zřetel vystihuje tzv. zlaté pravidlo: „Co sám nechceš, nečiň jinému!“. Lidé na základě tohoto pravidla by si sami sebe měli vážit a tolerovat zájmy a potřeby ostatních. Vlastní hodnotu můžeme definovat jako hodnotu, kterou má člověk sám před sebou a jako hodnotu, kterou má před ostatními. Úkolem filosofické etiky je tyto prvky co nejlépe definovat, popřípadě upravit.<sup>3</sup>

Etika je někdy nazývána praktickou filosofií. Důvodem tohoto označení je, že etika nabízí možnosti, jakési recepty, jak se člověk v dané situaci může chovat, jak by se měl chovat, aby jeho chování bylo správné. Normy správného chování nalezneme v právu, v různých povinnostech, v závazcích a ve výchově. Měli by nás vést ke cti, dobru, čestnosti, porozumění, toleranci a soucitu.

V historii v souvislosti s filozofií se na etiku nazíralo různě. Kant etiku promítl v kategorickém imperativu, který je složen ze třech vět: „1. *„Jednej tak, aby maxima tvého jednání mohla být z tvé vůle ustavena všeobecným přírodním zákonem.“* 2. *„Jednej tak, aby ses choval k lidem jak v osobě své, tak v osobě druhého jako k účelu a nikdy jako k prostředku.“* 3. *„Vůli každé rozumné bytosti je třeba chápat jako ustavující všeobecné zákony.“*<sup>4</sup> Kategorický imperativ je dán sám sebou, neexistuje důvod k jeho dokazování. Nietzsche považuje za dobré moc a vše, co k moci napomáhá. Za špatné má slabost a soucit. Marx tvrdí, že etika je projev ekonomicko-materiální základny. Podle Engelse přikázání „Nepokradeš“ vzniklo ve společnostech se soukromým vlastnictvím. Freud považuje etiku za nutný produkt kultury. Kultura ovládá vztahy mezi lidmi. Důležitou roli zde má „nadjá“, neboli superego, které je podle Freuda senzor, který hlídá, aby naše chování bylo správné. Lorenz se vyslovuje s názorem, že etika má kompenzovat jakési zpoždění mezi vývojem kultury a vývojem druhů. Etika má za úkol, aby člověk zůstal schopný života v kulturních

<sup>3</sup> ANZENBACHER, Arno. *Úvod do etiky*. 1. vyd. Překlad Karel Šprunk. Praha: Zvon, 1994, str. 13-18.

<sup>4</sup> JANDOUREK, Jan. *Sociologický slovník*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001, str. 74. ISBN 80-717-8535-0

dějínách. Rawls vychází z toho, že existuje prvotní stav, ve kterém lidé nemají subjektivní preference ani zájmy, protože neznají osobnostní vlastnosti ani společenské postavení. V tomto prvotním stavu se lidé dohodnou na dvou pravidlech. První pravidlo je nazváno pravidlem svobody. Každý má právo na svobodu a to co nejrozsáhleji. Druhé pravidlo se jmenuje princip rozdílu a čestné rovnosti šancí. Sociální a hospodářské nerovnosti mají být spojeny s úřady a pozicemi, do kterých může vstoupit každý podle rovnosti šancí. A tyto nerovnosti by měly také přinášet největší užitek těm nejméně obdařeným.<sup>5</sup>

## 1.2 *Etika a morálka*

Slovo morálka je odvozeno od latinského slova „mos“, které znamená mrav, vůle, předpis, zákon, vlastnost, chování. Postupem vývoje získal „mos“ stejný význam jako „éthos“. V hovorové češtině se často slova morálka a etika používají jako synonyma. Jsou si sice velmi podobná, ale nepatrné rozdíly v těchto pojmech najdeme. Pojmy jsou navzájem propojené, avšak samostatně nemají význam.

Morálka je soubor hodnot, představ a postojů, které zpřesňuje mravní nároky společnosti. Tyto hodnoty můžeme rozdělit na kladné např. spravedlnost, uměřenost, statečnost, a na záporné např. zlo, povýšenost, pokrytectví. Podle těchto hodnot můžeme posoudit, zda je morálka vysoká, nebo nízká, nebo se jedná dokonce o amorálnost. Velmi zjednodušeně se dá říct, že morálka je to, jak se lidé chovají nejen k sobě navzájem, ale také k přírodě živé, či neživé.

Morálka má vždy konkrétního nositele, tím se liší od etiky. Tento subjekt se rozhoduje, jak se v dané situaci bude chovat. Etika udává návody toho, jak se jedinec má zachovat. Nejvíce to jedinec ocení, pokud má dilema, nebo se nachází v komplikované situaci. Etika je metoda. Ale nečekejme od ní, že nám dá jasný recept, jak být v každé situaci dobrý.

Morálku můžeme považovat za obsah etiky. Morálka je předmět výzkumu etiky, proto můžeme etiku nazývat také věda o morálce. Etika je tedy věda bádající, jak by se lidé měli chovat v soukromém, veřejném i pracovním životě. Jejím dalším úkolem je zkoumat typy morálky v dějinách, analyzovat důvody vzniku, dělat rozbory zaměření a hodnotit zamýšlené a skutečné důsledky. V našich dějinách nalezneme pluralitu morálek. Dodnes nás ovlivňuje antická i židovsko-křesťanská morálka.

---

<sup>5</sup> JANDOUREK, Jan. *Sociologický slovník*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001, str. 74-75.

### 1.3 Kořeny naší etiky

První sociologické a biologické kořínky naší etiky můžeme hledat už v pravěku. Lidé hledali správnou podobu chování, aby přežili. Objevují se tady první nevysvětlené zákazy čili tabu. Více naší etiku ale ovlivnila již rozvinutá etika antická. Základním pojmem antické etiky vedle dobra a blaženosti je řecké slovo „areté“, česky ctnost. „Areté“ vzniklo nejspíše z pojmu „aristos“, které v překladu znamená „to nejlepší, čeho je člověk schopen“. Ctnost má vést člověka k dobru, jak v životě osobním, tak společenském. Antika rozlišovala čtyři základní ctnosti, a to rozumnost, jako schopnost jednat podle rozumu, statečnost, bez které by člověk nemohl žít svobodně a usilovat o dobro, uměřenost, kterou chápali jako celkový pohled na svět a rozhodnutí brát život vážně. Poslední čtvrtou ctností je spravedlnost, která měla upravovat vztahy ve společnosti. Celé antické vzdělání se zabývalo výchovou ctnostného člověka. Kdo o tuto výchovu neusiloval, nemohl se uplatnit ani v intelektuálním ani ve veřejném životě.

S vývojem lidstva a filosofie se měnil i význam pojmu ctnost. Podle Platona je ctnost život podle nejvyšší ideje dobra. Aristoteles chápal ctnost jako rozumný a společensky uspořádaný život, ve kterém je člověk naplněn a šťasten. Stoikové viděli ctnost ve spojení lidského života s přirozeným řádem a během. Člověk se má osvobodit od vášní a získat vnitřní svobodu, vyrovnanost a vnitřní klid. Tato ctnost mu má napomáhat mít nad věcmi nadhled a nepouštět si negativní věci do svého prožívání.

Proudy helénistického období se také podílejí na vývoji naší etiky. Podle nich má člověk žít jen duchovními hodnotami, oprostit se od hmoty a tělesnosti, které stojí proti životu i mravnosti. Jedním ze způsobů oprostění byl celibát. Touto cestou šla i křesťanská etika, která je v současné podobě spojením antické etiky, židovské etiky a poselstvím Ježíše z Nazaretu, které je původní podstatou křesťanské etiky.

Židovská etika vychází z desatera přikázání. Nejde avšak o příkazy a zákazy. „Nepokradeš, nezabiješ“ nejsou slova v rozkazovacím způsobu, nýbrž v oznamovacím způsobu budoucího času. Tyto zásady měli ukázat lidem, pro co je důležité žít, co má smysl. Židovská etika se zabývala záležitostmi týkající se rodiny, spravedlnosti a národa. Velkou roli zde má důsledná spravedlnost.

Ježíš židovskou etiku převzal a změnil v radikálnější. Ježíšovo etiku najdeme v evangeliích. V bohatství Ježíš spatřoval zdroj nespravedlnosti. Proto se lidé měli zřeknout

bohatství. V bídě se lidé k sobě chovají solidárně a pomáhají si. Ježíš tvrdí, že všichni jsou dětmi Boha a jsou si všichni rovni. Nejvýše klade odpuštění, nenásilí a lásku k nepřítelům. Křesťanství se někdy nazývá etikou lásky. Jde o lásku k člověku v nouzi. Jediná možnost, jak se setkat s Bohem, je skrze lásku k nemocným, hladovým, pronásledovaným. Prvek, který křesťanství vneslo do dějin, je úcta k lidské důstojnosti, na jejímž základě vzniká sociální pomoc. Křesťanská etika není etikou zapomenutou, někteří křesťané ji rozvíjí a stále udržují.

Různé moderní koncepce též ovlivňují naši etiku. Hédonistická etika, známá už od antiky, v rozličných podobách stále pokračuje. V této etice je nejvyšší mravní hodnotou uspokojování pozitivních pocitů. Vulgární podobu této etiky najdeme v současné konzumní mentalitě. Lidé usilují hlavně o materiální uspokojení.

Eudaimonistická etika považuje štěstí, samozřejmě i v duchovní rovině, za nejvyšší mravní hodnotu. Moderní koncepcí těchto etik se stal utilitarismus. Vše, co je užitečné pro největší počet lidí, je mravné. K utilitarismu má blízko etika pragmatická, ve které nejdůležitější roli hraje výsledek jednání. Nezáleží na způsobu jednání. Pokud je výsledek dobrý, i postup jednání byl dobrý.

Naši současnou etiku ovlivňují i další moderní etická pojetí. Můžeme sem zařadit etiky autonomie, které vycházejí z nezávislosti svědomí a svobody, zabývá se jednajícím člověkem, jeho rozumem a svobodou. K etice autonomie patří etika existencialismu, jejíž hlavním představitelem je Jean Paul Sartre. Člověk se má chovat svobodně a autenticky. Neexistuje žádný objektivní zákon, člověk sám rozhoduje o morálnosti, avšak za vše je zodpovědný jen on sám. Dalším příkladem etiky autonomie je etika Kantova. Podle Kanta autonomie není dána zvnějšku, třeba Bohem, ale člověk si zákony určuje sám na základě praktického rozumu. Takový zákon Kant nazývá kategorický imperativ, který jsem přiblížila výše.

Etika odpovědnosti říká, že nám nestačí pouze autonomie a svoboda. K naplnění potřebujeme lidi. Martin Buber, židovský filosof, se ztotožňuje s názorem, že naše „já“ dotváří ti druhí, nemusí to být jen přátelé, rodina, ale třeba i Bůh, nebo tajemné bytí. Francouzský filosof Emmanuel Levinas tvrdí, že ten druhý je víc než já sám. Vždy mu mám pomoci bez ohledu, zda je mi pomoc vrácena.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> ADAMOVÁ, Lenka, Vladislav DUDÁK a Václav VENTURA. *Základy filosofie, etiky: základy společenských věd: pro střední školy*. 4. vyd. Praha: Fortuna, 2004, str. 127-131. *Základy společenských věd, III*. ISBN 80-7168-905-X, a též DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, str. 15-16

## 1.4 Členění etiky

Existuje mnoho hledisek, podle kterých můžeme etiku dělit. Nejzákladnější členění etiky je na etiku deskriptivní (empirickou), která jen popisuje a třídí morální názory, postoje a jednání, a na etiku preskriptivní (normativní), jež se snaží nalézt kritéria, jak se společnost má chovat, aby žila šťastně a důstojně. Preskriptivní etiku dělíme na teorii norem, která uvažuje o správném jednání, a na teorii hodnot, která se zabývá dobrem. Do těchto teorií můžeme zařadit jednotlivé dějinné uvažování o etice.<sup>7</sup>

Dalším možným dělením etiky je bez ohledu na principy členění. Můžeme například stanovit tyto „typy“ etiky:

- **autonomní etika** – etické normy si člověk stanovuje sám, nebo je stanovuje sama společnost
- **heteronomní etika** – mravní zásady jsou dány člověka zvnějšku, např. Vyšší inteligencí, Bohem...
- **deskriptivní etika** – usiluje o co nejpřesněji popsat mravní jednání a hodnoty
- **normativní etika** – jejím cílem je nalezení a analýza norem lidského chování a určení, co je „morálně dobré“ a „morálně špatné“ chování.
- **individuální etika** – zajímá ji jedinec, usilující o vlastní blaho, a jeho morální otázky
- **sociální etika** – hledá univerzální lidské hodnoty, zabývá se společným dobrem
- **profesní etika** – aplikuje obecná etická pravidla do oborů lidské činnosti
- **environmentální etika** – řeší vztah společnosti k všemu „nelidskému“ (ve smyslu prostředí)
- **etika hospodářství** – zabývá se etickými problémy mezi transformací stávajícího nebo s budováním nového ekonomického řádu a principy spravedlnosti, solidarity, společenského blaha, demokracie, humanity apod.

---

<sup>7</sup> BLECHA, Ivan. *Filosofie*. 4. oprav. a rozšíř.v. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2002, str. 220-221. ISBN 80-7182-147-0.

Stále více prosazuje v současné společnosti etika sociální, která zkoumá mravní život a mravní normy. Rozpracovávají se etiky profesní, které zkoumají etické problémy konkrétních oborů. Objevují se častěji diskuze o etice ve veřejné správě.<sup>8</sup>

## **1.5 Profesní etika**

Profesní etika je součástí aplikované etiky, která se zabývá etickými problémy vznikajícími v určité profesi. Je to soubor hodnot, pravidel, norem a principů, jenž má napomáhat k formování žádoucího stavu v konkrétním povolání a podle kterého by příslušníci jednotlivých profesí měli jednat. Měla by jim ukazovat směr toho, co je dobré a naopak špatné. Profesní etika se taktéž zaobírá povinnostmi dodržování těchto norem a principů. Tyto normy a hodnoty představují obecné mravní zásady a zároveň jsou specifikovány podle konkrétního povolání. Profesní etika není jen etika, ale využívá sociální, právní a politické poznatky, které ji napomáhají k zhodnocení dostupnosti a režii odborné pomoci, organizace a disciplíny dané profese.

Profesní etika by měla obsahovat výklad hodnotového systému, který je pro danou profesi žádoucí. Další součástí by mělo být vysvětlení mravních norem a principů, které korigují tyto hodnoty. Profesní etika by neměla mravní hodnoty pouze vysvětlovat a ospravedlňovat, ale zároveň by měla najít optimální formu interiorizace těchto hodnot do daného oboru, toto ztotožnění se by mělo napomocet aplikaci těchto zásad.

Profesní etika se skládá jak z profesní deontologie, tak z profesní axiologie. Profesní deontologie, nauka zabývající se morálními povinnostmi, je formulována etickými právy a povinnostmi, které nalezneme v etických kodexech daného oboru. Avšak výčet práv a povinností k definování profesní etiky nestačí, potřebujeme náležité zdůvodnění těchto norem, a to nám poskytuje axiologie. Axiologie, česky nauka o hodnotách, musí mít náležitou a přesvědčivou argumentaci, jež by si měl vzít každý představitel daného oboru „k srdci“ a považovat ji za součást svého vlastního přesvědčení. Toto mínění by se pak mělo stát nejvyšší instancí, která by daného člověka nutila k dodržování povinností. Tuto instanci

---

<sup>8</sup> DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, str. 17-18.

můžeme nazývat vlastní svědomí. Bez axiologie by nám chyběla tato nejvyšší instance, mravní zásady bychom tak mohli považovat za právní normy.<sup>9</sup>

Mravní normy, které jsou obsaženy v etickém kodexu, a právní normy, které nejvíce nalezneme v zákonech, mají stejné poslání. Jejich základní úkoly jsou regulace, hodnocení, výchova, komunikace a rozkazy. Někdy se dokonce právní a etické normy kryjí. Velmi zřetelné je to u policistů, kdy porušení mravní povinnosti neúplatnosti, která je požadována etickým kodexem, je potrestáno i právním řádem. Etika a právo se liší zejména ve způsobu dodržování a následného sankcionování. Etika působí na subjektivní stránku člověka, aby dodržování mravních norem vycházelo z jeho nitra, aby daná osoba vycházela z vlastního přesvědčení. Nejvyšší instancí, podle které by se dané jednání mělo řídit, by mělo být vlastní svědomí a ne vnější instituce. Avšak zřízení etických komisí, které ukládají sankce za případné porušení mravních povinností, má svůj význam. Mezi hlavní funkce těchto komisí by však měla patřit především prevence a výchova. Naopak právo se zaměřuje na objektivní stránku člověka, působí na něj sankcemi. Člověk neporušuje právo, protože se bojí sankcí a trestů uložených soudy.

Dodržování profesní etiky by nemělo být postaveno pouze na strachu ze sankcí, mohlo by pak dojít ke stavu, kdy se lidé sankcionování nebojí a řídí se heslem „vše je povoleno!“. Proto by se profesní etika měla snažit o to, aby lidé mravní povinnosti a hodnoty vzali „za své“, a aby cítili, že dodržování etiky je smyslem jejich profese. Podíváme-li se na tento smysl z celkového hlediska, stává se službou společnosti. Avšak toto přijetí nelze rozkázat, je to svobodná volba každého z nás.

Profesní etika není výdobytkem moderní společnosti, jak se může zdát. Setkáváme se s ní už ve starověku. Za nejstarší etiku je považována lékařská etika v podobě Hippokratovy přísahy. „*I novozákonní kritika směrem k celníkům či mýtníkům v podstatě poukazovala na skutečnost, že chování příslušníků tohoto povolání nekorespondovalo s tím, co od nich společnost očekávala.*“<sup>10</sup> Další historickou formou profesní etiky jsou cechy. Vyžadovalo se zde přísné dodržování etiky. V případě porušení hrozila ztráta cechovních práv a následný krach. V období velké strojové výroby byl důležitý jediný cíl, a to zisk. S profesní etikou se opět setkáváme až v polovině 20. století, nejdříve se rozvíjí podnikatelská etika. Profese, pro

---

<sup>9</sup> HERZOGOVÁ, Zuzana. *Základy filosofie a profesní etiky*. Vyd. 1. Praha: Policejní akademie České republiky, 1997, str. 102. ISBN 80-859-8142-4.

<sup>10</sup> JANOTOVÁ, Helena, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. *Profesní etika*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 16. ISBN 80-868-6142-2.



kteře je důležitá jejich pověst, si sumarizují své morální zásady, jimiž se příslušníci této profese musí řídit.<sup>11</sup>

Význam profesní etiky pro společnost spočívá ve faktu, že se snaží o to, aby její realizátoři nestavěli své vlastní zájmy před zájmy své profese. Společnost má představu o chování realizátorů určité profese. Nedodržují-li příslušníci určité profese etická pravidla, vyvolává to celospolečenskou nedůvěru k této profesi. Pokud by úředník, který vyřizuje povolení staveb, rozhodoval o kladném vyřízení pouze na základě toho, jestli se mu daný projekt stavby líbí a podle toho, jestli na dané parcele nechce stavět on sám nebo někdo z osob jemu blízkých, vedlo by to nejen k tomu, že by přišel o práci, ale společnost by cítila úpadek úředníků. Lidé by věděli, že úředníci jsou úplatní, a snažili by se skrz úředníky prosazovat vlastní neetické zájmy za soukromé dárky přímo pro vykonavatele veřejné správy. Kde by pak byla spravedlnost a objektivita? Abychom předcházeli těmto případům, měla by být profesní etika kvalitní. Nejen mít základní etické zásady sepsané v etických kodexech, ale také realizátorům profesí tyto zásady vysvětlovat a zdůvodnit tak, aby je ctili z vlastního přesvědčení a ne z důvodu strachu ze sankcí. Zástupci určité profese by neměli být jen podplatitelnými loutkami, ale rozhodovat se sami podle svého vlastního uvážení a svědomí, které by měla pozitivním způsobem ovlivňovat profesní etika.

---

<sup>11</sup> JANOTOVÁ, Helena, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. *Profesní etika*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 15 a 16

## 2. ETICKÝ KODEX

Jedním ze základních „produktů“ profesní etiky je etický kodex. Jeho hlavním cílem je regulace chování účastníků daného systému. Je to soubor hodnot, pravidel, norem, cílů a postojů, který by měl být vlastní každému účastníkovi, měl by jej ctít a chovat se předepsaným způsobem. Na vzniku etického kodexu by se měly podílet všechny složky systému. Etický kodex by měl být jakýsi návod pro všechny účastníky, jak se ve své profesi mají optimálně chovat. Měl by také zabraňovat neetickému chování, aby nedocházelo ke korupci, nebo střetu zájmů.

### 2.1 Povolání s etickým kodexem

Lidé vykonávají různá povolání. Měla by se všechna povolání řídit etickým kodexem? Nebo je některá výdělečná činnost významnější a má nějaký vyšší smysl, proto ji můžeme nazvat profesí? A ta jediná by měla mít svůj etický kodex?

Herzogová uvádí tři znaky povolání, podle kterých se dá určit, zda má smysl formulovat etický kodex. Povolání, která jsou hodna mít etický kodex, nazývá profesí.

1. První vlastnost, kterou by profese měla mít, je určení pro člověka. Především pro jeho duchovní stránku. Kuchař, nebo kadeřnice jsou sice povolání, která mají sloužit člověku, ale věnují se jeho tělesné stránce. Má se jednat o vztahy, které nelze charakterizovat slovy prodej a koupě. Peníze by v těchto vztazích neměly hrát hlavní roli. Sice lékař, advokát, policista a kněz za svou práci dostanou zapláceno. Avšak službu, kterou vykonávají, nelze vyjádřit v penězích. Zdraví, svobodu a bezpečnost si nelze za peníze koupit. Tyto profese hluboce ovlivňují život člověka.
2. Druhým znakem je služba vyšším hodnotám. Realizátoři těchto profesí by neměli stavět na první místo své soukromé zájmy, ale jejich první hodnotou by měly být společenské, veřejné zájmy, nadřazené soukromým utilitaristickým hodnotám. V každém zaměstnání musíme plnit určité povinnosti, proto jsou vytvářeny kodexy pracovních povinností zaměstnanců. Podle nich by zaměstnanec měl dodržovat loajalitu vůči zaměstnavateli, také by měl hájit zájmy firmy. Ale pokud je hlavním cílem této firmy zisk, jsou tyto zájmy sobecké a soukromé, nejedná se zde o morálku, která by měla sloužit vyšším hodnotám. Proto bychom neměli tyto kodexy zaměňovat s kodexy mravními. Jedině profese, jejichž hlavním cílem je „*služba lidem ve jménu dobra (ať už je tímto dobrem*

*ochrana zdraví, života, bezpečnosti nebo intelektuální a mravní rozvoj*)<sup>12</sup>, si mohou vytvořit etický kodex.

3. Posledním kritériem, které by měla profese mít, aby mohla formulovat etický kodex, je autonomie práce a rozhodování. V konkrétní situaci se daný zaměstnanec musí rozhodnout sám podle sebe, bere tím na sebe veškerou odpovědnost. Lékař volí nejvhodnější postup pro vyléčení, advokát rozhoduje o strategii vedení případu. Při autonomii rozhodování by se měli řídit zákony a také etickým kodexem, jehož hlavním smyslem by mělo být to nejcennější, tedy život, svoboda a bezpečnost.<sup>13</sup>

Herzogová naprosto odmítá etické kodexy v hospodářské oblasti. Tvrdí, že cílem těchto kodexů je pouze vlastní zisk. Avšak ohledneme-li se do minulosti, k formování etických kodexů velmi přispěla i podnikatelská sféra. Na základě výrobního rozvoje a zakládání dceřiných společností bylo nutné stanovit pravidla pro řízení a chod podniku. Majitel nebo vedoucí už nedohlížel jen na několik zaměstnanců, ale podniky se zvětšovaly a stávaly se méně přehlednými. Byli zaměstnáváni lidé z různých společenských vrstev, každý měl jinou představu o chodu podniku. Etické kodexy měly objasňovat všem složkám, jakých cílů chce podnik dosáhnout, pomocí kterých nástrojů a v neposlední řadě jaké hodnoty mají být dodržovány. Etické kodexy také měly napomáhat, aby podniky obstály v široké konkurenci a aby produkty byly neustále zlepšovány.

V současné době má-li podnik etický kodex, je to pro něj výhoda. Opačný případ je veřejností chápán spíše negativně. Podnik s etickým kodexem vyvolává u zákazníků pocit důvěryhodnosti, kvality a jistoty dodržování pravidel. Tento podnik má možnost díky svému etickému kodexu získat více zákazníků, což je jeden z jeho hlavních cílů. Navíc etické kodexy napomáhají v kladné prezentaci svého podniku, která je součástí dnes velmi moderního pojmu public relations, česky vztahu s veřejností. Někteří autoři ale naopak trh považují za instituci amorální, proto by podle nich povolání týkající se trhu neměla v každém případě sestavovat etické kodexy.

Názory autorů o tom, jaká povolání by měla mít etický kodex, se různí. Ale proč by nemohlo mít jakékoliv povolání etický kodex? Napomohlo by to přece ke zkvalitnění služby, zlepšení přístupu k zákazníkům a celkové spokojenosti společnosti. Etický kodex by měl

---

<sup>12</sup> HERZOGOVI, Zuzana. *Základy filosofie a profesní etiky*. Vyd. 1. Praha: Policejní akademie České republiky, 1997, str. 101. ISBN 80-859-8142-4.

<sup>13</sup> HERZOGOVI, Zuzana. *Základy filosofie a profesní etiky*. Vyd. 1. Praha: Policejní akademie České republiky, 1997, str. 100-102.

napomáhat v tom, aby realizátor daného povolání ctil hodnoty svého povolání a aby je cítil z vlastního nitra a aby se ke klientovi choval eticky. Nemusí být přece hlavním cílem etického kodexu pouze život, ale mohl by se jím stát spokojenější a šťastnější život každého z nás. K tomu napomáhá mnoho povolání, nejen ty, které splňují výše uvedená tři kritéria, ale také například povolání zařazená do podnikatelského sektoru.

## **2.2 Funkce a typy etického kodexu**

Etické kodexy bývají nejčastěji písemné, mají totiž oproti nepsané formě řadu výhod. Písané normy nemohou být zpochybňovány, ani vykládány podle toho, jak se to dané osobě zrovna hodí. Písemná forma etického kodexu je také prospěšná pro veřejnost. Lidé mohou srovnávat, co instituce o sobě prohlašuje a jaká je realita. Zveřejněním etického kodexu instituce deklaruje, že ve všech svých činnostech se bude chovat eticky.

Etický kodex by se měl zabývat vymezením cílů organizace a hodnot, které by měly být dodržovány a ctěny. Dále by etický kodex měl zavazovat účastníky, aby se ve všech činnostech chovali eticky, zakazovat jim korupční jednání. Etický kodex by měl také obsahovat ustanovení, která se týkají porušení etického kodexu, a nástroje, jež slouží k zachování dobrého jména daného systému.

Etický kodex je soubor zásad, podle kterých by se mělo řídit každodenní chování zaměstnanců. Jsou to konkrétní pravidla, která utvářejí standard profesionálního etického chování a pomáhají zlepšovat celkové prostředí. Může definovat postupy účastníků systému, jejich vztah k různým participačním skupinám. Avšak etický kodex nenahrazuje pracovní ani organizační řády, nýbrž je jejich doplňkem.

Mezi další funkce etických kodexů můžeme zařadit funkci preventivní. Mají přispívat k tvorbě antikorupčního prostředí. Etický kodex je také nástroj řídicí, snaží se o eliminaci neetického chování. Etický kodex by měl podporovat loajalitu zaměstnanců, kteří by nejen na základě utvoření etického kodexu měli být pyšní, že vykonávají danou profesi. Užitečnost etického kodexu spočívá také ve zlepšení komunikace, výkonnosti organizace a urychlení pozitivních změn. Etický kodex zabraňuje zlovůli nadřízených vůči podřízeným, vedoucí pracovníci nemohou požadovat neetická a nesprávná jednání. Etický kodex musí platit pro všechny složky stejně, jinak nelze vytvořit etické prostředí a výše uvedené funkce pozbývají platnosti.

Etické kodexy plní výše uvedené funkce různými způsoby. A.S. Luknič, významný představitel podnikatelské etiky, uvádí tři typy kodexů, dělí je podle ambicí. Prvním typem jsou aspirační kodexy, které stanovují pouze ideály, jimiž by se subjekty měly řídit. Druhým příkladem jsou výchovné kodexy, které vyjadřují přesně vymezené pokyny, k nimž je přidán komentář o postupu. Třetím druhem jsou regulační kodexy, v nichž nalezneme detailní pravidla profesionálního chování a také návod na řešení stížností. Avšak v praxi nalezneme spíše kombinaci těchto kodexů.<sup>14</sup>

Etické kodexy můžeme členit také podle druhu subjektu. Setkáváme se s profesními kodexy, subjekty zde jsou lékaři, právníci, učitelé, manažeři. Druhým typem jsou odvětvové kodexy, které jsou utvářeny pro bankovníctví, pojišťovnictví, poštu, reklamu apod. Kodexy určené pro konkrétní podnik a jen jeden jediný jsou nazvány podnikové kodexy.<sup>15</sup>

Etický kodex musí být nadán určitými vlastnostmi, aby mohl splňovat své funkce. Za tyto vlastnosti považujeme srozumitelnost a sdělitelnost, všechny subjekty, jichž se etický kodex týká, mu musí rozumět a musí být schopny o něm mluvit a vysvětlit jeho smysl. Dalším rysem je specifčnost, nelze jeden etický kodex použít na všechny instituce. Etický kodex by měl procházet pravidelnými kontrolami, které zjišťují, zda jsou činnosti v souladu s etickým kodexem. Poslední ale neméně významnou vlastností je vynutitelnost. Etický kodex, ač není právní dokument, měl by obsahovat sankce pro případné porušení. Většinou je stanovena komise, která se porušeními etického kodexu zabývá. Aby etický kodex splňoval všechny tyto vlastnosti a nebyl pouze bezvýznamným papírem, musí také projít náležitým procesem tvorby.

### **2.3 Proces tvorby etického kodexu**

Je důležité uvědomit si, že tvorba etického kodexu není jednoduchá a že změny nenastanou ze dne na den. Jedná se o proces dlouhodobý a postupný. Změny nemusejí nutně nastávat až po přijetí kodexu. Už během procesu tvorby etického kodexu můžeme zaznamenávat změny u součástí systému, ve kterém má být etický kodex přijat. Stávají se aktivními účastníky, zamýšlejí se nad dosavadními postupy práce, interakcemi, rutinou a zdokonalováním systému.

---

<sup>14</sup> JANOTOVÁ, Helena, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. *Profesní etika*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, str. 19.

<sup>15</sup> Tamtéž

Etický kodex nesmí být schvalován na základě nějakého vnější rozhodnutí, či donucení. K tvorbě by mělo dojít až v případě, že je pocíťována naléhavá potřeba utvoření etického kodexu. Pro úspěch tvorby je důležité, aby se s tímto názorem ztotožňovalo co nejvíce lidí. Ovšemže zde budou i odpůrci, kteří budou pokládat otázky typu: *K čemu potřebujeme etický kodex? Co se kusem papíru změní?* Důvodem je strach z nového, neznámého, proto by tyto názory neměly být potlačovány, ale otevřenou komunikací, názornými vysvětleními by těmto odpůrcům mělo být vysvětleno, proč je užitečné kodex přijmout.

Dalším důležitým krokem je sestavení týmu, který bude formulovat a prosazovat změny. Do týmu musí patřit nejméně jeden vedoucí pracovník, který bude prosazovat zájmy a změny u svých kolegů. V týmu by měli být pracovníci, kteří znají organizaci velmi dobře a pracují v ní dlouhodobě a jsou nadáni důvěrou ostatních. Dále je žádoucí, aby byli přizváni i právníci, nejlépe podnikoví právníci. Mohou snadno posoudit, zda ustanovení není v rozporu se zákony a jinými právními předpisy.

Důležitou částí tvorby procesu je formulace základních tezí. Tým má vytyčit hlavní body, které by neměly v kodexu chybět. Zohlednit by měl i názory a připomínky zaměstnanců a jiných součástí daného systému. Může i požádat veřejnost, aby formulovala své požadavky na fungování a chování daného systému. V této fázi je velmi důležitým nástrojem jazyk, jenž by měl být srozumitelný pro všechny složky systému. A ty by význam daného slova měli chápat totožně, napomáhat by k tomu měl společný konsensus na významu.

Pokud všechny složky systému souhlasí s vytvořením etického kodexu z důvodu jeho užitečnosti a byly vyjasněny všechny neshody, dochází k tvorbě samotného dokumentu. Poté následuje jeho přijetí. Všechny složky by měly svým podpisem, nebo jiným způsobem prohlásit, že budou daný kodex dodržovat a naplňovat jeho cíle. Přijetí může probíhat různě, záleží na organizaci, ale jako nejlepší způsob se uvádí uspořádání slavnostní události.

Důležitým bodem při tvorbě procesu je jeho zveřejnění a zavedení do praxe. Základní podmínkou fungování kodexu je příklad od vedoucích pracovníků. Dodržují-li oni etický kodex, následují je i ostatní. Nově příchozí pracovníci se v novém prostředí budou cítit bezpečně, uvidí slušné a etické chování. Poznají, že se mohou na kolegu spolehnout, v případě problému se k němu nebude nikdo chovat neeticky, vedoucí pracovník vždy bude chovat podle etických principů. Postupem času se každý nový pracovník sžije s tímto prostředím a vezme jej za vlastní.

Avšak samotné přijetí etického kodexu neznamená, že složky systému se budou chovat už napořád eticky. S etickým kodexem, který by v sobě měl obsahovat mechanismy vynucování jeho cílů, by měl být nastolen systém školení, jež by etický kodex obhajovalo a zdůrazňovalo nebezpečnost neetického chování. Etický kodex by měl být pravidelně aktualizován, zaměstnanci by měli mít možnost navrhnout změny etického kodexu. A v neposlední řadě by mělo být kontrolováno dodržování etického kodexu. Kontrolu může provádět nestranný etický auditor, nebo orgány daného systému s příslušným oprávněním.<sup>16</sup>

## **2.4 Kritika etických kodexů**

Etické kodexy se potýkají s kritikou už od svého počátku. Důvodem vzniku nekvalitního a neúčelného etického kodexu může být módní trend, který se stal hlavním hybatelem k vytvoření etického kodexu. Často jsou etické kodexy tvořeny v období velkých reforem, kdy se hledá, jaké chování je správné a posuzují se předchozí postupy, určují se nové cíle nejen etické. To se poté také odráží na kvalitě etického kodexu, jenž vznikl v této „chaotické“ době. Etické kodexy by měly být přijímány v nekrizovém období, kdy veškeré složky systému mohou participovat na tvorbě, a tím snadněji pochopit jeho cíle i obsah.

Velmi zpochybňován je význam etického kodexu, zda to nejsou jen slova napsaná na papíře bez jakéhokoli většího smyslu. Je mu vytýkána neúčinnost, neúčelnost a špatná vymahatelnost. Bohužel v tomto případě mohou mít kritici pravdu, zvláště jedná-li se o porušování etického kodexu a stanovení sankcí. Dalším bodem, na který kritici upozorňují, je obecnost etického kodexu. Nevztahuje se na konkrétní daný systém se všemi jeho specifiky.

Často je etickým kodexů vyčítáno, že jsou nadbytečné, protože k regulování etiky postačují zákony. Avšak ze základních právních zásad vyplývá, že právo by mělo být obecné, nemůže tedy řešit veškeré podrobnosti etického chování. Etický kodex by měl být „šitý na míru“ dané instituci, avšak právo tuto možnost postrádá z důvodu jeho univerzálnosti. Nesmíme také zapomínat na to, že zákon prochází dlouhým procesem tvorby, při kterém může docházet k pozměňování jeho smyslu šikovnými manipulátory.

Další námitkou, se kterou se etické kodexy potýkají, spočívá v tvrzení, že si lidé osvojují hodnoty a principy etiky už od dětství a nepotřebují žádné etické kodexy. Můžeme ale

---

<sup>16</sup> ŠTÍČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 166-123. ISBN 978-80-87123-04-1

očekávat, že rodinná a školní výchova nastavila alespoň základní etické hodnoty? Nyní si připomeňme, co bylo už uvedeno výše při definování etiky. Každý jedinec chápe etiku svým způsobem. Ne každý pocit, který daná osoba považuje za eticky správný, takový je. Proto by měly být nastaveny určité cíle a hranice pomocí uznaných a závazných norem, které by měly sloužit jako určitý návod ke správnému etickému chování. Etický kodex by měl napomáhat při každodenní činnosti, aby realizátoři daného systému jednali v souladu s korektními etickými hodnotami.

## **2.5 Etické kodexy v mezinárodních organizacích**

Etické kodexy se neuplatňují pouze v různých povolání, ale pro jejich formulaci se rozhodly i některé mezinárodní organizace. V listopadu 1998 v Montevideu, v hlavním městě jihoamerického státu Uruguay, přijala INTOSAI<sup>17</sup> Etický kodex. Tento dokument by měl napomáhat ke zlepšení důvěry v auditory a též jejich činnosti. Státy, které jsou součástí této mezinárodní organizace, jsou velmi odlišné jak z pohledu jazyka, kultury, tak také ve svém sociálním a právním systému. Proto se kodex zabývá jen základními etickými hodnotami, jako je důvěra, spolehlivost, věrohodnost, integrita, nezávislost, objektivnost, profesní mlčenlivost. Tento Etický kodex by měl sloužit jako základní východisko pro každou národní SAI (česky *nejvyšší auditní instituce*)<sup>18</sup>. Jednou z národních SAI je i Nejvyšší kontrolní úřad České republiky. Ten ve svém etickém kodexu deklaruje, že vychází z Etického kodexu INTOSAI.

Další velmi významným etickým kodexem je Evropský kodex řádné správní praxe, který byl 6. září 2001 přijat Evropským parlamentem. První zmínku o kodexu přednesl již v roce 1998 člen Evropského parlamentu Roy Perry. Na základě vlastní iniciativy Kodex formuloval úřad Evropského Ombudsmana, v jehož čele stál Jacob Söderman. Ten se vyslovil s názorem, že „*je-li někdo kritizován za špatné konání, je nutno, aby se mu jasně řeklo, co je správné a dobré konání.*“<sup>19</sup> Evropský parlament návrh přijal se změnami navrženými R. Perrym, který zastával pozici zpravodaje Petičního výboru Evropského Parlamentu. Evropský kodex řádné

---

<sup>17</sup> INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions, česky Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí) je mezinárodní organizace nezávislá a nepolitická. Sdružuje nejvyšší auditní instituce z celého světa. Jejím cílem je podpora výměny zkušeností týkající se auditů finančních prostředků veřejného sektoru.

<sup>18</sup> Teoretické a praktické aspekty zkoumání auditu výkonnosti. *Vysoká škola ekonomická v Praze, katedra veřejných financí* [online]. 2007 [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: [http://kvf.vse.cz/storage/1168940922\\_sb\\_hotra\\_novackova\\_ochrana.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1168940922_sb_hotra_novackova_ochrana.pdf)

<sup>19</sup> POMAHÁČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 144. ISBN 80-717-9748-0.



správní praxe by měl regulovat vztahy mezi veřejností a všemi institucemi a orgány Evropské unie, jejich správními orgány a úředníky. Kodex interpretuje článek 41 Listiny základních práv EU (právo na řádnou správu) a článek 43 Listiny základních práv EU, který umožňuje obracet se na evropského veřejného ochránce práv v případě nesprávného postupu orgánů a institucí Evropské Unie. Kodex se také řídí judikaturou Soudního dvora, jež obsahuje zásady evropského správního práva. A je inspirován právními řády členských států.<sup>20</sup>

Další organizací, jež se zabývá etikou, je OECD.<sup>21</sup> Od poloviny 90. let 20. století se OECD, hlavně výbor PUMA (Public Management), zabývá etikou ve veřejné správě. Prvním krokem dlouhodobého procesu bylo definování tzv. etické infrastruktury, pod kterou zahrnujeme instituce, systémy, nástroje a podmínky, jež používají země OECD. Funguje-li etická infrastruktura správným způsobem, napomáhá tím k prostředí s vysokou úrovní chování. Vrcholem projektu OECD o etice je přijetí Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě. Bylo přijaté Radou OECD v roce 1998, obsahuje dvanáct principů řízení etiky, které mají zdokonalit etiku ve veřejné správě. Členské země byly zavázány vzhledem ke svým tradicím politickým i administrativním zpracovat závěry, jak dané principy budou aplikovat.

Principy etiky OECD zní takto:

1. *Etické standardy pro veřejnou službu musí být jasné.*

Veřejní úředníci by měli být obeznámeni se základními principy a standardy, jež se očekávají, že se uplatní v jejich činnosti, a také s hranicemi přijatelného chování. Nápomocné by jim k tomu měly být kodexy etického chování.

2. *Etické standardy musí být zakotveny v právu.*

Zákony by měly vytvářet dostatečný právní rámec pro vedení, kontrolu, disciplinární a trestní postihy nesprávného chování správních úředníků.

3. *Úředníci veřejné správy musejí mít k dispozici etické vedení.*

Vzdělávání a školení úřednictva v etickém chování, též etika vedoucích a poskytování rad úředníkům zde hraje prim.

---

<sup>20</sup> Evropský kodex řádné správní praxe. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces>

<sup>21</sup> OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development, česky Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj) je světová organizace, čítající 34 ekonomicky vyspělých zemí. Jejím cílem je zlepšení ekonomického i sociálního života lidí na celém světě.

4. *Úředníci veřejné správy musí znát svá práva a povinnosti, jsou-li obviněni z nesprávného postupu.*

Úředníci jsou chráněni existencí přesně psaných pravidel, se kterými jsou seznámeni, a správným užíváním těchto pravidel.

5. *Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné správy.*

Jedná se o osobní příklad politiků a o jejich snahu prosadit legislativní a institucionální předpoklady k posílení etiky ve veřejné správě.

6. *Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.*

Zde hrají roli transparentní a demokratické procesy, přístup veřejnosti k informacím a uznání úlohy aktivních a nezávislých medií.

7. *Musí být stanovena jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.*

Zde je nutnost existence a dodržování jasných pravidel, např. v oblasti veřejných zakázek apod. Zvyšování těchto vzájemných vztahů si žádá, aby byl zdůrazněn význam hodnot veřejné správy a aby bylo vyžadováno od partnerů ze soukromého sektoru jejich plné respektování.

8. *Vedoucí pracovníci se musí chovat eticky a podporovat etické chování.*

Velký význam zde má modelová role manažerů v etickém jednání, obzvláště v profesionálních vztazích k politickým vedoucím, občanům a jiným zaměstnancům.

9. *Řídící politika, postupy a praxe musí podporovat etické chování.*

Je nedostačující, aby úředníci veřejné správy neporušovali zákon, to je minimální standard. Proto je potřeba formulovat soubor hodnot veřejné správy, ke kterým musí úředníci směřovat.

10. *Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.*

Personální a platová politika by měla napomáhat k vytváření vhodného prostředí pro etické chování úředníků.

11. *Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.*

Jedná se o odpovědnost vůči občanům a vůči představeným. Odpovědnost by se neměla vztahovat pouze k etickému chování, ale i k dosahování výsledků. Mechanismy musí sloužit vlastnímu úřadu, též celé vládě a podporovat kontrolu.

12. *Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.*

Zde jsou důležité mechanismy pro zjišťování porušení a jejich průběžné monitorování. Svou roli zde mají také vedoucí a jejich správně posouzení vzniklé situace.<sup>22</sup>

## **2.6 Etické kodexy ve veřejné správě**

Etické kodexy se uplatňují jak v soukromé sféře, tak i ve veřejné. Jako příčina vzniku etických kodexů ve veřejné správě, zejména ve státní správě, se uvádí fakt, že veřejnost požadovala větší odpovědnost, efektivnost, integritu, úroveň etického chování úředníků a porozumění úředníků v otázkách nároků a potřeb občanů. Význam etických kodexů ve veřejné správě spočívá též v jejich snaze o udržení politické neutrality především v situacích, kdy vedoucí pozice správních úřadů zastávají manažeři ze soukromé sféry a v případech většího pohybu zaměstnanců mezi soukromou a veřejnou sférou. Kodex etiky by se pro ně měl stát překážkou v jejich možné stranickosti a protekci.

S etickými kodexy zaměstnanců ve veřejné správě se setkáváme ve většině vyspělých demokratických států. Ač se tak může zdát, zákon o státní službě netvoří bariéru pro jejich přijetí. V některých státech mají etické kodexy povahu závazné právní normy. Tato ustanovení jsou pak lépe vynutitelná, avšak případná změna nebo doplnění jsou obtížnější. Naopak existují země, ve kterých kodexy etiky nejsou závaznou právní normou. V tomto případě chování úředníka nesouladné s ustanoveními etického kodexu nelze právně sankcionovat, ale je možné ho zveřejnit. Výhoda těchto etických kodexů je jejich snadná a rychlá potřebná změna a úprava. Je velmi složité posoudit, která úprava je prospěšnější.

Kodexy etiky se rovněž liší svým rozsahem. V některých státech si jednotlivá ministerstva a další orgány veřejné správy formulují své speciální etické kodexy, které jsou podrobnější, odrazující více potřeby té konkrétní instituce v porovnání s etickým kodexem obecného charakteru. Kodex etiky obecného charakteru obsahuje obecné hodnoty a cíle, je platný pro všechny zaměstnance veřejné správy.

Etické kodexy ve veřejné správě v sobě mohou zahrnovat minimální standardy chování týkající se těchto záležitostí:

- *Přijímání darů a jiných požitků, jako jsou platby, pohoštění, odměny*
- *Střet zájmů*

---

<sup>22</sup> POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 145-146

- *Využívání úředních informací*
- *Užívání služebního majetku nebo zařízení*
- *Zisk ze služebních cest*
- *Aktivity mimo veřejnou službu*
- *Výhrady k eventuelnímu dalšímu zaměstnání po ukončení zaměstnání ve veřejné správě*
- *Účast na politické práci*
- *Práce pro vládu*
- *Práce pro veřejnost*
- *Užívání hromadných kreditních karet<sup>23</sup>*

### **2.6.1 Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy České republiky**

Základním dokumentem, kterým by se měli úředníci a zaměstnanci veřejné správy v České republice řídit, je Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy (celé jeho znění viz Příloha č. 2), jenž byl vydán jako příloha k Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (celé jeho znění viz Příloha č. 1). Toto usnesení ruší Usnesení Vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270, ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě, jehož přílohou je Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě (dále jen Kodex etiky, celé jeho znění viz Příloha č. 3).

Kodex etiky byl vydán v období reformy v roce 2001, v čele tehdejší vlády byl Miloš Zeman, formulace byla svěřena Ministerstvu vnitra ČR. V Usnesení Vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270 vláda ukládá členům vlády, vedoucím ústředních orgánů státní správy a přednostům okresních úřadů vydat Kodex etiky pro potřeby svých individuálních úřadů a také s ním seznámit jeho zaměstnance. Vláda dále ukládá přednostům okresních úřadů seznámit s tímto usnesením starosty obcí v obvodu jejich působnosti. Hejtmanům, primátorovi hlavního města Prahy a primátorům některých velkých měst vláda pouze doporučuje, aby s Kodexem etiky seznámili zaměstnance a v případě potřeby formulovali svůj vlastní etický kodex, jenž by mohl vycházet z Kodexu etiky.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 143-144

<sup>24</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270 + příloha

Kodex etiky vznikl jako „*odpověď veřejné správy na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, efektivnosti, integritě a zavedení etických standardů do veřejné správy.*“<sup>25</sup> Stal se aplikací principů etiky OECD. Skládá se z preambule a sedmi článků. V preambuli jsou vytyčeny základní hodnoty, jimiž jsou zákonnost a rovný přístup. Zaměstnanci veřejné správy se mají nadále vzdělávat, tím zlepšovat výkon veřejné správy. V preambuli se dále uvádí smysl vydání Kodexu etiky, kterým je podpora etického chování zaměstnanců a informování veřejnosti o tom, jaké chování zaměstnanců veřejné správy je oprávněna očekávat. Následující články Kodexu etiky se vyjadřují k problémům, jako je střet zájmů, politická a veřejná činnost, dary a jiné nabídky, zneužití úředního postavení a oznámení nepřípustné činnosti. Podle těchto ustanovení by zaměstnanec veřejné správy měl jednat v souladu s právním řádem, záležitosti řešit objektivně a bez zbytečných průtahů a nestranným způsobem. Zaměstnanec nemá dovolit, aby došlo ke střetu jeho postavení jako zaměstnance s jeho soukromým zájmem. Zaměstnanec nesmí přijmout dar ani jiné zvýhodnění, mohlo by to totiž ohrozit jeho jinak profesionální jednání. Zaměstnanec ani v soukromém životě nevykonává činnosti, jež by mohly snížit důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Zaměstnanec je vázán právem mlčenlivosti. Avšak musí tak činit s ohledem na právo veřejnosti k přístupu k informacím, jehož rozsah je dán příslušnými zákony. Zaměstnanec je povinen oznámit svému nadřízenému, zjistí-li ztrátu, nebo újmu na státním majetku a majetku územních samosprávných celků, dále také má-li podezření na podvodné či korupční jednání. Kodex etiky není závaznou právní normou, proto jak již bylo uvedeno výše, jsou případná porušení obtížně sankcionována.<sup>26</sup>

Kodexu etiky byla vytýkána jeho nekonkrétnost, obecnost a nezřetelné mechanismy a postupy bránící korupci. Tyto chyby se staly hlavními důvody pro přepracování Kodexu etiky, jímž bylo pověřeno opět Ministerstvo vnitra ČR. Dne 9. května 2012 vláda přijala Usnesení Vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Toto usnesení obsahuje důležité ustanovení, v němž vláda ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů, aby na podkladě Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen Kodex) sepsali vlastní etický kodex a aby Kodex vydali jako vnitřní předpis. Tuto povinnost, formulovat a zveřejnit vlastní etický kodex, má podle tohoto usnesení legislativně zakotvit

---

<sup>25</sup> Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2013-02-25]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

<sup>26</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270 + příloha

ministr vnitra. Vláda opět doporučuje vydání vlastního kodexu hejtmanům, primátorům a starostům.<sup>27</sup>

Než se budu věnovat pozitivům a negativům Kodexu, je důležité říct, že tento nový Kodex není naprosto odlišný od toho předchozího. Po přečtení obou těchto dokumentů si všimneme, že některá ustanovení předchozího Kodexu etiky jsou součástí i nového Kodexu. Avšak tato shodná ustanovení byla v novém kodexu doplněna. Např. do článku popisujícím střet zájmů byl vložen další odstavec, který zakazuje, aby byl ohrožen veřejný zájem odvoláváním se úředníka nebo zaměstnance veřejné správy na jeho pozici nebo funkci ve věcech, jež s touto pozicí či funkcí nesouvisí. Na tiskové konferenci po jednání vlády, na níž byly interpretovány hlavní důvody vzniku Kodexu a jeho důležité cíle, byl vysvětlen důvod této shody ministrem Pavlem Dobešem, který uvedl, že byly zachovány „*osvědčené obecné principy*“.<sup>28</sup>

Jedním z cílů Kodexu je co nejsrozumitelnějším způsobem stanovit pravidla správného etického chování. Pokud se jimi úředník a zaměstnanec veřejné správy bude řídit, nedostane se do situace, ve které by mohlo dojít k neetickému chování, např. ke střetu zájmů. Kodex by měl také zaručovat kvalitu jednání úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Kodex je součástí vládní protikorupční strategie, proto je jeho dalším hlavním cílem zabránit korupci.

Kodex obsahuje Preambuli a čtrnáct článků. V preambuli jsou opět vytyčeny základní hodnoty a cíle. Novým požadavkem na úředníka a zaměstnance veřejné správy je, aby byl „věrný“ zásadám práva a spravedlnosti a aby jednal v duchu nedotknutelných lidských práv a aby zachovával úctu a loajalitu k České republice, k úřadům i úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.<sup>29</sup>

Jednotlivé články Kodexu se zabírají těmito tématy:<sup>30</sup>

- *Zákonnost*

Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná pouze v rozsahu zákonem svěřené pravomoci a v souladu s ústavním pořádkem, zákony a jinými právními předpisy, též s právem Evropské Unie a mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

---

<sup>27</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331 + příloha

<sup>28</sup> Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání. *Vláda České republiky* [online]. 2012 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>

<sup>29</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331 + příloha

<sup>30</sup> Tamtéž

- *Rozhodování*

Úředník a zaměstnanec veřejné správy se vždy snaží najít nejvhodnější řešení s ohledem na veřejný zájem a konkrétní okolnosti případu, dbá přitom také na vnitřní předpisy, pokyny nadřízeného, priority, cíle a koncepce úřadu. Rozhodnutí při objektivním posouzení by nemělo být nespravedlivé.

- *Profesionalita*

Chování úředníka a zaměstnance veřejné správy by mělo být zdvořilé, slušné, vstřícné a ochotné, bez předsudků a jakýchkoliv náznaků diskriminace. Korektně a s určitým respektem úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná také se svými spolupracovníky a ostatními zaměstnanci veřejné správy. Výkon veřejné správy by měl být na vysoké odborné úrovni, která by měla být zlepšována dalším studiem.

- *Nestrannost*

Rozhodování úředníka a zaměstnance veřejné správy by mělo být objektivní, nestranné a v obdobných případech by měl postupovat stejným způsobem. Hodnocení provádí profesionálně, bez emocí a bez sledování osobního prospěchu.

- *Rychlost a efektivita*

Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti bez zbytečných průtahů. Plnění úkolů provádí tak, aby nevznikaly zbytečné náklady stranám ani úřadu.

- *Střet zájmů*

Úředník a zaměstnanec veřejné správy má předcházet situacím, v nichž by mohlo dojít ke střetu soukromého zájmu se zastávanou pracovní pozicí. Pojmem soukromý zájem se rozumí jakákoliv výhoda pro samotného úředníka a zaměstnance veřejné správy, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a též fyzické a právnické osoby, s nimiž měl nebo má obchodní či politické vztahy. Na svou pozici se také nemůže odvolávat při činnostech, které nesouvisejí s jeho výkonem veřejné správy. Tím by ohrozil veřejný zájem.

- *Korupce*

Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění. Dále se nesmí dostat do situace, kdy by se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána. Dále je povinen oznámit nadřízenému nebo orgánu činnému v trestním řízení jakékoli korupční jednání rovněž i podezření na takováto jednání. V pochybnostech se úředník a zaměstnanec obrátí na svého nadřízeného a postupuje podle jeho pokynů.

- *Nakládání se svěřenými prostředky*  
Úředník a zaměstnanec veřejné správy se snaží o maximálně efektivní a hospodárné spravování a využívání svěřených prostředků.
- *Mlčenlivost*  
Úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen mlčet o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu své práce. Zejména jedná-li se o osobní údaje, nebo utajované informace, nebo mohl by jejich prozračením poškodit zaměstnavatele. Této povinnosti je zproštěn, má-li podezření na korupční jednání.
- *Informování veřejnosti*  
Úředník a zaměstnanec veřejné správy poskytuje úplné a pravdivé informace v souladu s právními předpisy.
- *Veřejná činnost*  
Úředník a zaměstnanec veřejné správy nevykonává žádnou veřejnou činnost ani soukromou, jež by mohla ohrozit důvěryhodnost veřejné správy.
- *Reprezentace*  
Úředník a zaměstnanec veřejné správy se obléká adekvátně vzhledem ke svému postavení. S každým jedná ohleduplně, taktně a s respektem k jeho sociálním a komunikačním schopnostem.
- *Uplatnitelnost a vymahatelnost*  
Je-li tento Kodex porušen, je to posuzováno jako porušení zákoníku práce, respektive pracovního řádu.

Podle posledního článku Kodexu by úředník a zaměstnanec měl dodržovat uvedené etické zásady a podporovat tvorbu protikorupčního prostředí. Kodex dodává, že „*respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy*“<sup>31</sup> Poslední článek zaručuje úředníkovi a zaměstnanci veřejné správy, že oprávněné oznámení neetického chování, jež je podle Kodexu jeho povinností, nebude mít negativní důsledky v pracovněprávních vztazích. O tomto ustanovení se po přijetí Kodexu vedly rozsáhlé diskuze. Jedním z důvodů zavedení této ochrany do Kodexu byly předchozí zkušenosti s oznamováním korupce,<sup>32</sup> protože i předchozí Kodex etiky požadoval po zaměstnanci

<sup>31</sup> Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331 + příloha, článek 14 odst. 3

<sup>32</sup> Na oznámení korupce doplatil právník Ondřej Závodský, jež upozorňoval na rozkrádání a podezřelé smlouvy v Zařízení služeb ministerstva vnitra, a též Libor Michálek, který byl přesvědčen, že ve Státním fondu životního



veřejné správy oznámení tohoto jednání. Sice nyní etický kodex garantuje, že oznamovatel korupce, tzv. whistleblower, by neměl být propuštěn z práce. Ale kdo oznamovateli zajistí, že mu práce nebude natolik zneprzyjemňována, že odchod z práce si raději zvolí sám? Dále kritici upozorňují na možnost, že by se ukázalo, že podezření bylo neoprávněné? Jaký by byl další postup? Nejvhodnějším řešením těchto problémů je přijetí zákona o ochraně oznamovatelů. Místopředsedkyně vlády Karolína Peake uvedla v květnu roku 2012, že tento zákon je připravován. Nakonec jako nepřijatelnější varianta legislativní úpravy whistleblowingu a ochrany oznamovatelů byla vyhodnocena novelizace antidiskriminačního zákona<sup>33</sup>. Věcný záměr vláda schválila 21. listopadu 2012 a do konce dubna letošního roku by místopředsedkyně vlády měla předložit paragrafové znění této novely.

Nově Kodex nedovoluje úředníkům a zaměstnancům veřejné správy přijmout jakýkoliv dar, tedy například ani květinu. Toto ustanovení kritici chápou kladně. Předchozí Kodex etiky nebyl v tomto ohledu tak striktní. Ale je těžké najít tu hranici, jaký dar je ještě přijatelný a nemůže být považován za úplatek. Proto je tato striktní mez, která nepovoluje žádný dar, hodnocena pozitivně. Kladně byl také ohodnocen článek 13, tím je vyřešena vymahatelnost Kodexu v případě porušení. Jak bude naloženo s upozorněním občana na neetické chování úředníka, v Kodexu chybí. I přes některé nedostatky se kritici shodují v tom, že Kodex je dobrým začátkem, avšak dodávají, že pro úplnost by měl být ještě přijat zákon o úřednících.

## **2.7 Etický kodex a zákony**

Jak již bylo uvedeno výše, často je etickým kodexům vytýkána jejich nadbytečnost v souvislosti s existencí zákonů. Důkazem tohoto tvrzení mohou být §303 a §304 zákoníku práce<sup>34</sup>, které pro vymezené zaměstnance, mezi něž patří i zaměstnanci správních úřadů, upravují zvýšené povinnosti, jež jsou téměř totožné s některými ustanoveními Kodexu. Avšak nesmíme zapomínat, že etický kodex má především sloužit ke zlepšení důvěryhodnosti veřejné správy a kvality jejích služeb. Tento dokument by měl stanovovat, jaké chování zaměstnanců veřejné správy má být veřejností vyžadováno. Proto by etický kodex měl být tvořen jednoduchým a srozumitelným způsobem, kterému by snadno porozuměla široká veřejnost. Etický kodex, jež má více specifikovat etické normy, by měl být doplněním

---

prostředí jsou ovlivňovány zakázky ku prospěchu Pavla Drobila, tehdejšího ministra životního prostředí. Oba následně dostali výpověď.

<sup>33</sup> zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>34</sup> Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

zákona. Dokonce i vláda při vydávání Kodexu předpokládala, že bude vydán zákon o úřednících, jenž by byl podporou Kodexu.

### 2.7.1 Zákon o úřednících

První zmínky o zákonu o úřednících se objevily již v roce 2007. Nově vzniklý zákon o úřednících by měl zajišťovat zvýšení kvality, profesionalizaci, transparentnost a odpolitizování veřejné správy. Dále by měl zákon upravovat výběr úředníků, stanovit hranice mezi politickými funkcemi a úřednickými obsazovanými pozicemi. Tento zákon by měl též zakotvit kariérní systém, vzdělávání a odměňování úředníků. Nově vzniklý zákon o úřednících by měl upravovat právní postavení jak úředníků státní správy, tak také úředníků samosprávy. Tato úprava vychází ze spojeného modelu veřejné správy. Dalším argumentem je nejasná budoucnost služebního zákona<sup>35</sup>, jenž se jeví jako politicky nepřijatelný. Připravit návrh zákona bylo svěřeno ministerstvu vnitra.

Věcný záměr toho zákona byl vládou schválen 31. srpna 2011. První návrh paragrafového znění ministerstvo vnitra poslalo do připomínkového řízení v srpnu 2012. Avšak tento návrh byl velmi zkritizován jak kraji, tak ministerstvy. Instrukce, jež se k danému návrhu zákona vyjadřovaly, mu vytýkaly, že nespĺňuje stanovené cíle. Že není stanovena jasná hranice mezi politickými funkcemi a pozicemi úředníků. Dále velký problém byl spatřován v rozdělení lidí pracujících ve veřejné správě na „úředníky“ a „zaměstnance“ veřejné správy. Úředníci mají vykonávat tzv. vrchnostenskou správu, tedy návrhy právních předpisů, koncepcí či strategií. Kraje upozornily, že zaměstnanci státní správy a zaměstnanci samosprávy mají jiného zaměstnavatele, tedy stát a územní samosprávný celek, proto není vhodné, aby jeden zákon upravoval postavení všech zaměstnanců. Dodaly, že zákon o úřednících samosprávných celků<sup>36</sup> funguje, proto není potřeba ho rušit.

Ministerstvo vnitra na základě připomínek během tří měsíců vytvořilo nový návrh. Bohužel i tento návrh se setkal s velkou kritikou, i přestože dané instituce měly na zaslání připomínek pouhých pět dnů. Proto ministerstvo vnitra předložilo třetí návrh, jenž ale upravuje pouze postavení zaměstnanců státní správy, proto má být náhradou za stále neúčinný služební zákon, o němž se blíže zmíním ještě níže. Návrh zákona byl nyní přejmenován na

---

<sup>35</sup>zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů

<sup>36</sup> Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon o státních úřednících z původního jména zákon o úřednících a zaměstnancích veřejné správy a o vzdělávání ve veřejné správě.

Třetí návrh zákona o úřednících se nechal inspirovat služebním zákonem. V prvních paragrafech vymezuje, koho se daný zákon bude týkat. Právní úprava zaměstnanců v úřadech státní správy, jež nebudou podléhat právní úpravě nově vzniklého zákona, se bude řídit stále zákoníkem práce. Zákon o státních úřednících definuje vedoucího úředníka, stanovuje mu mnoho povinností. K větší stabilitě a k zabránění účelovým změnám má sloužit povinnost vedoucího úředníka každý půl rok určit systematizaci pracovních míst, jenž by během stanoveného půl roku neměla být měněna. Důvody případné změny jsou rovněž zákonem stanoveny. Dále se navrhovaný zákon zabývá vznikem pracovního poměru. Vymezuje předpoklady, které by měl uchazeč o danou pozici mít, např. bezúhonnost, spolehlivost, nebo praxi. Definuje rovněž výběrové řízení, udává pět taxativně vymezených míst, na které lze nastoupit i bez výběrového řízení. Zákon o státních úřednících dává přednost spíše pracovnímu poměru založenému na dobu neurčitou, ale počítá i s výjimkami. Dále zákon stanovuje úředníkům povinnosti, jež vycházejí ze zákoníku práce a též z Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Hlavním cílem těchto povinností je ochrana veřejného zájmu, hospodárnost a efektivita veřejné správy. K větší transparentnosti by měla přispět povinnost úředníků sdělovat své jméno a příjmení. Dále zákon upravuje, jak se úředník má chovat k veřejnosti a k ostatním spolupracovníkům. Tato ustanovení mají zabránit korupčnímu jednání. Podle zákona se má každoročně vyhotovovat písemné pracovní hodnocení úředníka, jež by mělo úředníkovi napomáhat k odstranění jeho nedostatků. Jako kompenzaci za mnoho povinností zákon uvádí čtyři druhy výhod, a to zvýšení odstupného, prodloužení dovolené o jeden týden, ošatné a studijní volno. Dále zákon stanovuje důvody pro převedení na jinou práci, taxativní výpovědní důvody a důvody pro odvolání, které by měly napomocť ke stabilizaci veřejné správy a odstranit působení politiků. Zákon o státních úřednících uvádí podmínky pro konkurenční doložku a odstupné. Jednou z dalších povinností úředníků je vzdělávat se, proto se navrhovaný zákon zabývá vzděláváním, a to téměř v polovině svých ustanovení. Zákon rovněž zakládá povinnost vydat etický kodex, jím konkretizovat povinnosti uvedené v tomto zákoně, též jím uvést pravidla pro odívání a vystupování. Zákon o státních úřednících si uvědomuje, že na vedoucího úředníka klade velké požadavky, proto mu dává možnost pověřit k určitému úkolu jiného úředníka. Zákon

rovněž upravuje organizaci úřadu. Odkazuje na úpravu whistleblowingu a subsidiární použití zákoníku práce.<sup>37</sup>

Ovšem i tento třetí návrh byl v připomínkovém řízení velmi zkritizován. Nová právní úprava je téměř identická se zákoníkem práce, proto vyvstává otázka, zda není nový zákon nadbytečný a nedůvodný. Stále nenaplnuje deklarované cíle, chybí kariérní systém, nemotivuje k setrvání zaměstnanců ve státní správě. Nová úprava též postrádá kompenzaci za stanovení mnoho povinností pro úředníky, uvedené benefity jsou považovány za nedostačující. Zákon se velmi věnuje vzdělávání, naopak odměňování úředníků se stále řídí ustanoveními zákoníku práce a příslušným usnesením vlády. Za velkou chybu zákona o státních úřednících je nejčastěji považováno rozhodnutí, že daný zákon vychází ze soukromoprávní úpravy. Veřejnoprávní úprava by zakotvila kariérní řád a disciplinární trestání. Zaručila by úředníkům speciální ochranu např. v podobě definitivy a ztížení podmínek pro odvolání. Stát, tedy státní orgány, by byly v postavení nadřízeného, tudíž by mohly od úředníků více požadovat, např. vzdání se práva na stávkou. Naopak úředníkům by byla poskytnuta řádná kompenzace za stanovení řady povinností. K této problematice se vyjádřil Lukáš Wagenknecht z think-tanku Good Governance: *„Za hlavní problém spojený s chystaným zákonem o úřednících považuji to, že nevychází z dobré evropské praxe státní správy. Měli jsme se inspirovat v těch zemích EU, kde státní správa funguje nejefektivněji, tedy ve státech severní Evropy. Postavení tamních úředníků vychází z veřejnoprávní úpravy. Čeští úředníci ale pořád hledají nějakou českou cestu, soustavně ignorují dobrou evropskou praxi a lety osvědčenou zkušenost vyspělých demokratických států. Pak to vypadá, jako když pejsek s kočičkou vařili dort“*<sup>38</sup> Nyní má ministerstvo vnitra dvě možnosti, jak může postupovat dál. První je zpracovat stále opakující se připomínky, nebo zpracovat nový lepší návrh zákona. Vláda měla jednat o paragrafovém znění zákona v únoru 2013, avšak tento termín bude opět odložen.

Důležitost tohoto zákona také spočívá ve faktu, že jsme jediní v Evropské unii, jež nemají účinnou právní úpravu o postavení státních úředníků, i přestože to bylo jednou z podmínek

---

<sup>37</sup> Důvodová zpráva. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: [http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid=ADB6A10A2F11BAE20A6E1ABE477101D0?id=zd\\_rack\\_94ajkbuc.doc](http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid=ADB6A10A2F11BAE20A6E1ABE477101D0?id=zd_rack_94ajkbuc.doc); též 13/13 Návrh zákona o státních úřednících; T: 15.2.2013. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/13-13-navrh-zakona-o-statnich-urednicich-t-15-2-2013.aspx>

<sup>38</sup> Obrat v přípravě zákona o úřednících: Vnitro pokračuje podle původních not. *Česká pozice.cz* [online]. 2012 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/obrat-v-priprave-zakona-o-urednicich-vnitro-pokracuje-podle-puvodnich-not?page=0,1>

vstupu do Evropské unie. Proto nás k přijetí zákona též tlačí EU. Podmínkou pro čerpání prostředků z evropských fondů i po roce 2013, je přijetí zákona o úřednících. Závažnost této situace si uvědomuje místopředsedkyně vlády Karolína Peake, jež navrhovala ministerstvu vnitra, že se vytvoření zákona o úřednících ujme. Ministerstvo vnitra odmítlo. Proto alespoň K. Peake organizuje jednání Platformy pro přípravu zákona o úřednících, ve kterých se dané instituce vyjadřují k připravovanému návrhu zákona o úřednících. Dále by měl zákon naplnit článek Ústavy České republiky, který v této době prozatímně uskutečňuje neúčinný služební zákon. Schválení zákona o státních úřednících předpokládá Programového prohlášení vlády, jež slibuje právní úpravu postavení úředníků, a též Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2013 a 2014.<sup>39</sup> Proto jsem velmi zvědavá, jak bude schvalování zákona pokračovat. Předpokládaná účinnost je stanovena na 1. ledna 2014. Dočkáme se zdárného konce, nebo opět politici vymyslí, jak mohou obejít Evropskou unii a bohužel i nás? Jak mohou zákonodárci požadovat po úřednících správné etické chování, když sami nejsou schopni se tímto způsobem chovat? Politická reprezentace by jako první měla jít příkladem nejen pro úředníky, ale rovněž pro všechny občany. Opravdu se tak chová?

### 2.7.2 Služební zákon

Z důvodu zdlouhavého procesu připravování zákona o úřednících a nedohledného zdárného konce začali politici uvažovat o novelizaci zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon). Zákon připravovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR. I tento zákon procházel dlouhým procesem vzniku, jenž se započal v roce 1993. Zákon byl několikrát odložen, následně přepracován, až nakonec byl přijat v květnu 2002. Jak již bylo zmíněno výše, jedním z důvodů přijetí tohoto zákona byl vstup do EU. Česká republika tuto podmínku splnila lidově řečeno švejkovským způsobem. Zákon jsme sice přijali, ale účinnost se postupně odkládala. Posledním datem účinnosti je 1. ledna 2015. Další příčinou vzniku služebního zákona je čl. 79 odst. 2 Ústavy České republiky<sup>40</sup>, jež předpokládá vznik zákona, který upraví právní poměry státních zaměstnanců na ministerstvech a v jiných správních úřadech.

---

<sup>39</sup>Důvodová zpráva. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: [http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid=ADB6A10A2F11BAE20A6E1ABE477101D0?id=zd\\_rack\\_94ajkbuc.doc](http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid=ADB6A10A2F11BAE20A6E1ABE477101D0?id=zd_rack_94ajkbuc.doc), též Zákon o úřednících. *Česká pozice.cz* [online]. 2012, 2013 [cit. 2013-03-01]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/tag/zakon-o-urednicich#top>

<sup>40</sup> Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Služební zákon vychází z veřejnoprávní koncepce. Na základě delegované působnosti v zákoně najdeme ustanovení, jež odkazují na zákoník práce, popřípadě na jiné pracovněprávní předpisy. Služební zákon upravuje právní poměry zaměstnanců, jež vykonávají státní správu ve správních úřadech. Výkon státní správy, který je hlavním předmětem tohoto zákona, je definován jako služba pro veřejnost, tedy pro fyzické i právnické osoby, poskytována Českou republikou. Státní správu vykonávají fyzické osoby, které jsou zaměstnanci správních úřadů. Služební zákon za správní úřady považuje ministerstva, ústřední správní úřady a ostatní správní úřady, popřípadě orgány státní správy, jež byly zřízeny zvláštními zákony, jsou takto označovány a vykonávají státní správu. Služební poměr státního zaměstnance má veřejnoprávní charakter, je tedy založen jmenováním a vzniká po složení slibu. Jedná se o právní vztah, jenž vzniká přímo k České republice, a ne ke konkrétnímu úřadu. Dále služební zákon upravuje organizační věci státní služby, přípravu fyzických osob na státní službu a též služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech. Služební zákon se rovněž zabývá odměňováním státních zaměstnanců a ostatních zaměstnanců, kteří nevykonávají státní správu, ale jsou v pracovním poměru ke správnímu úřadu.

Hlavním cíle služebního zákona je odpolitizování státní správy, aby rozhodujícím kritériem pro přijetí do státní správy byla odbornost a ne příbuzenský vztah. Státní správu vykonávají státní zaměstnanci, jež by měli utvářet stabilní prvek státní správy, proto se služební zákon nevztahuje na fyzické osoby s přímou ale i s nepřímou politickou mocí, jako jsou např. členové vlády. Služební zákon neupravuje též postavení uniformovaných zaměstnanců, ti už mají svůj zvláštní zákon. Služební zákon se též netýká zaměstnaneckých vztahů soudců, justičních čekatelů, vyšších soudních úředníků, státních zástupců, právních čekatelů, ani ostatních zaměstnanců soudů a státních zastupitelství, ti už rovněž mají své právní předpisy. Dále služební zákon v sobě nezahrnuje zaměstnance územních samosprávných celků, i když též vykonávají státní správu, ale zaměstnavatelem zde není stát, nýbrž obec, či kraj. Služební zákon se nevztahuje na zaměstnance ve veřejné správě, jako jsou zaměstnanci Českých drah, pracovníci státních a obecních zdravotnických zařízení a učitelé. Služební zákon tedy upravuje služební poměr pouze tzv. malé státní služby.

Služební zákon zakotvuje mnoho povinností, zpřísnění a omezení pro státní zaměstnance, např. prohlubovat si vzdělání, dodržovat kázeň, zachovávat pravidla slušnosti při úředním jednání, vyslání na služební cestu i bez souhlasu zaměstnance, zproštění státního zaměstnance

výkonu státní služby z důvodu obvinění z trestného činu. Další povinností státních zaměstnanců je dodržování etického kodexu. Avšak služební zákon rovněž zakládá určité kompenzace pro státní zaměstnance, např. výplatu odbytného při skončení státní služby na dobu neurčitou z důvodu organizačních změn, poskytnutí služebního volna na studium, příspěvek k důchodu za výsluhu služebních let.

I přestože zákon je platný téměř jedenáct let, stále se posouvá jeho účinnost. Jeho zatím poslední v pořadí již páté posunutí účinnosti bylo stanoveno na 1. ledna 2015. Jako důvod se uvádí tvorba nového zákona, tedy zákona o státních úřednících. Též se poukazuje na jeho zastaralost, že by měl být nejdříve aktualizován, než by vešel do praxe. A proč se jím tedy neřídíme již od roku 2004? Předchozími argumenty pro odsun účinnosti byly vysoké náklady na provedení zákona, a že by služební zákon vytvořil systém, jenž by neumožnil přijmout odborníky ze soukromého sektoru a eliminovat úředníky s nedostačujícím pracovním výkonem a který by nebyl konkurenceschopný vůči soukromému odvětví. Avšak mně tyto důvody nepřipadají natolik závažné, aby služební zákon nebyl účinný jedenáct let. Nebojí se spíše politici důsledků daného zákona? Služební zákon by měl zavést silné úřednictvo, politická reprezentace by si už nemohla místa obsazovat, jak se jim zlíbí. Státní správa by se stala politicky nezávislou a nestrannou, každý nový ministr by si s sebou „nepřinesl“ svůj úřednický aparát. Úředníci by se stali snadněji postižitelní za nesprávné chování. V případě povšimnutí si špatného nebo dokonce korupčního chování by na něj mohli bez postihu upozornit.

Osobně vidím řešení v radikálním kroku. Služební zákon buď změnit tak, aby byl funkční a splňoval hlavní cíle, nebo jej zrušit a přijmout zákon o úřednících, jenž by jej plně nahrazoval a nebyl jen kusem papíru s ustanovením, která jsou neúčelná a jen těžko použitelná v praxi. Ale jak přesvědčit zákonodárce? Vyměnit je? Za těch uplynulých jedenáct let se na těchto pozicích vystřídalo mnoho lidí a služební zákon stále není účinný. Pomůže podmínka od Evropské unie? Jsou dotace z evropských fondů dostatečná motivace?

### **2.7.3 Zákon o úřednících územních samosprávných celků**

Dalším právním předpisem, jenž upravuje postavení úředníků, je zákon 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů. Můžeme ho rovněž považovat za nástroj pro dodržování etických norem ve veřejné správě.

Jedním z důvodů vzniku tohoto zákona byl vstup do Evropské unie. Evropská komise v hodnotící zprávě doporučila České republice, aby se zabývala právním postavením zaměstnanců veřejné správy na místní a krajské úrovni. V důvodové zprávě zákona o úřednících územních samosprávných celků se jako další příčina vzniku tohoto zákona uvádí zrušení okresních úřadů. Působnost okresů přechází na kraje nebo obce, proto musí existovat zákon, jenž bude zaručovat kvalitu výkonu veřejné správy v územních samosprávných celcích. Dalším podstatným argumentem pro přijetí tohoto zákona byla nedostatečná úroveň odbornosti úředníků, zapříčiněná především subjektivním výběrem zaměstnanců a nedostatečným vzděláváním zaměstnanců. Proto se hlavními cíly tohoto zákona staly profesionalizace, stabilita, nestrannost a též vzdělávání úředníků územních samosprávných celků. Zákon se též snaží o zkvalitnění výkonu veřejné správy v územních samosprávných celcích a o zrušení neobjektivního výběru úředníků. Vzorem pro tento zákon byl, výše zmíněný, služební zákon.

Zákon o úřednících územních samosprávných celků, jenž vstoupil v účinnost 1. ledna 2003, upravuje pracovní poměr úředníků samosprávných celků a též vzdělávání těchto úředníků. Tento zákon je ve speciálním vztahu se zákoníkem práce. Úprava pracovního vztahu úředníka se řídí zákoníkem práce, není-li v zákoně o úřednících územních samosprávných celků uvedeno jinak. Zákon o úřednících územních samosprávných celků stanovuje zvláštní předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka a pro jmenování vedoucího úřadu. Dále zakotvuje postup pro výběr úředníků, zvláštní formou je zde veřejná výzva zájemcům o uzavření pracovní smlouvy, jenž musí proběhnout před uzavřením smlouvy. Zákon preferuje pracovní poměr na dobu neurčitou, ale též uvádí důvody, na základě kterých je možné uzavřít pracovní poměr na dobu určitou. Dále v zákoně najdeme instituty převedení na jinou práci, odstupné, odvolání z funkce a pracovní pohotovost. Zákon též obsahuje paragraf, jenž stanovuje úředníkům povinnosti. Musí dodržovat ústavní pořádek, právní předpisy a ostatní předpisy, které se vztahují k jejich práci a byli s nimi řádně seznámeni. Mají si prohlubovat svou kvalifikaci, jednat slušně, nestranně a takovým způsobem, aby nedošlo ke střetu veřejného a soukromého zájmu. Nesmí přijímat žádné dary ani jiná podobná zvýhodnění. Úředníci mají pracovat svědomitě a řádně. Zákon omezuje úředníka ve výkonu jiné výdělečné činnosti, úředník musí mít písemný souhlas zaměstnavatele, tedy územního samosprávného celku. Avšak zákon též počítá s výjimkami.



Např. souhlas nepotřebují, když se chtějí věnovat činnosti pedagogické, umělecké a literární.<sup>41</sup>

Největší část zákona o úřednících se zabývá vzděláváním, tedy formou a průběhem vzdělávání úředníků, ale také právním postavením vzdělávacích institucí a jejich činností. Proto zčásti nabývám dojmu, že tento zákon nese špatný název, protože se více zabývá vzdělávacími institucemi než úředníky územních samosprávných celků. Možná proto se zapomněla zakotvit ustanovení týkající se sankcí při porušení zákona. I přestože zákon má jisté vady, nedokáže třeba poskytnout naprostou ochranu před politickými vlivy, je prozatím jediným účinným zákonem, který upravuje právní postavení úředníků a který funguje.

---

<sup>41</sup> Zákon 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

### 3. PORUŠOVÁNÍ ETICKÉHO CHOVÁNÍ

I přestože existuje etický kodex a účinné zákony, které se snaží zabránit neetickému chování a nedodržování pravidel, stále se setkáváme s porušováním etického chování. Jako nejčastější typy se uvádí korupce, střet zájmů a v poslední době velmi moderní slovo lobbying. Definování těchto jevů by mělo přispět k omezení jejich výskytu ve společnosti, proto se nyní těmito jevy budu zabývat.

#### 3.1 Korupce

Korupce je společenský jev, který existoval již ve starověku. I v této době se společnost snažila bojovat s tímto fenoménem, důkazem toho jsou Chammurapiho zákoník a zákony starého Říma. Avšak žádnému typu režimu se nepovedlo se korupce definitivně zbavit. Lidské společnosti je totiž vlastní dosahovat daných cílů snadněji a bez dodržování stanovených pravidel.

I přestože korupce provází lidstvo téměř od počátku, jasnou definici nenalezneme. Slovo korupce je latinského původu. Jeho slovní základ je „rumpere“, česky zlomit, rozlomit, a „corruptus“, který označuje důsledky zlomu a donucení ke změně názorů, zásad a postojů.<sup>42</sup> Sociologické slovníky definují korupci jako chování veřejných osob, které porušuje stanovená pravidla za soukromým účelem, jako je dosažení finančního nebo statusového zisku. Součástí korupce je též úplatkářství. Ministerstvo vnitra České republiky na svých internetových stránkách korupci definuje „jako vztah mezi dvěma subjekty, ať jednotlivci nebo institucemi, z nichž jeden nabízí a většinou i poskytuje druhému určitou formu odměny za poskytnutí či příslib neoprávněné výhody. Druhý pak očekává, že za tuto poskytnutou výhodu mu bude slíbená materiální či nemateriální odměna poskytnuta“<sup>43</sup> Mezinárodní organizace Transparency International charakterizuje korupci jako „zneužití pravomoci za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž se nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí.“<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> ŠTÍČKA, Michal. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 18

<sup>43</sup> Jak definovat pojem korupce?. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/faq-vymezeni-pojmu-jak-definovat-pojem-korupce.aspx>

<sup>44</sup> ŠTÍČKA, Michal. Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 18

Základními znaky korupce je tedy porušení pravidel chování při výkonu profese, zneužití svého postavení a svých pravomocí a hlavním cílem tohoto jednání je zisk. Korupce, jak se může na první pohled zdát, není pouze vztah mezi dvěma subjekty. Třetí stranou, která se stává obětí tohoto jednání, je sama společnost. Ta osoba, která se chová korupčně, poškozují i sama sebe. Veřejné instituce přestávají hájit veřejný zájem a stávají se pouze loutkou soukromých subjektů. Vytrácí se spravedlnost. Korupce není jen záležitostí veřejného sektoru, ale můžeme se s ní setkat i u soukromých osob, nejčastěji při obchodním styku. Ale já se ve své práci zaměřím na veřejnou správu.

### 3.1.1 Typy korupce

Můžeme se setkat s různými druhy korupčního jednání, které lze rozlišovat podle jejich stupně nebezpečnosti pro společnost. Následující tabulka uvádí jejich přehled:

TABULKA 1: TYPOLOGIE KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

<b>1. Malá administrativní korupce</b>
Podplácení úředníků
Záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace
Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy
<b>2. Zneužívání veřejných zdrojů</b>
Zpronevěra veřejných zdrojů
Nehospodárné využívání veřejných zdrojů
Soukromý prospěch z privatizace
Zneužívání veřejné moci při udělování veřejných zakázek
Nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic

Zdroj: ŠTÍČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 20

Nejprve bych chtěla přiblížit malou administrativní korupci. Jsou-li veřejný dohled a kontrolní mechanismy nedostatečné, mohou být úředníci podpláceni soukromými subjekty za účelem získání výhody. Ovšem existují i případy, kdy úředníci přímo podplácení vyžadují a realizují jej organizovaným způsobem. Podplácení způsobuje snižování důvěry v právní stát a ve veřejné instituce. Úředníci již nehájí veřejný zájem, ale soukromý zájem podplatitelů. Je-li nadměrná a nepřehledná regulace, nutí to soukromé subjekty hledat jednodušší způsoby dosažení daného cíle, a to pomocí úplatku. Vytváří se tak nelegitimní struktury. Zhoršuje se pověst v zahraničí, tím země není lákavá pro zahraniční investory. Další možnou cestou, jež

umožňuje získání úplatku zejména od malých podnikatelských subjektů, je zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy. Podnikání se pak stává nepřehledným, deformuje se hospodářská soutěž a investice se snižují. Často se tento podtyp kombinuje s předchozím podtypem korupce, jenž k úplatkářství napomáhá nejasností nebo nepřehledností pravidel pro podnikání.

Nyní budu charakterizovat druhý typ korupce, tedy zneužívání veřejných zdrojů. První tři podtypy korupce spolu souvisí. Zpronevěra veřejných zdrojů tvoří podmínky pro organizovanou formu korupce. Dochází k ní totiž skrz skryté rozpočtové položky nebo skryté bonusy k platům, které jsou vypláceny na odpovědnost vedoucích pracovníků. Na základě toho mohou vedoucí pracovníci požadovat od podřízených nestandardní služby. Tím se vytváří zkorumpovaná síť vzájemných služeb přímo v organizaci veřejné správy. Fungování této zkorumpované sítě má za následek neefektivní hospodaření s veřejnými zdroji. Jsou-li přírodní, může docházet k jejich plenění. A v postkomunistických státech Evropy se k těmto podtypům přidává ještě zneužívání privatizace, státní majetek je pak rozprodáván pod cenou. Při zneužívání pravomocí při udělování veřejných zakázek, které se vyskytuje jak na centrálních, tak nižších úrovních, se zmenšují prostředky, které by jinak bylo možné použít i na jiné veřejně prospěšné projekty. Tyto prostředky pak mnohdy bývají hlavním zdrojem nelegálních příjmů politických stran. Často je toto udělování ovlivněno střetem zájmů, tím se budu zabývat níže.

Posledním avšak nejzávažnějším podtypem korupce je nepotismus, klientelismus a prodej pozic. Slovo nepotismus vzniklo z italského slova „nepos“, česky vnuk, nebo synovec. Jedná se o obsazování lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí vlastními příbuznými a oblíbenci. Tím si jedinec, který na daná místa dosazuje svou rodinu, upevňuje, uplatňuje a rozšiřuje svůj vliv ve společenské struktuře. Tím vzniká vzájemně propojená síť, rodinné vztahy určují politické a ekonomické vztahy. Velmi podobný význam má též klientelismus. Slovo klientelismus pochází z latiny, „cliens“ znamená česky poslušný. V klientelismu se preferují přátelé a spřízněné skupiny. Je založen na nerovnosti stran, jedná se o vztah mezi závislými klienty a jejich patronem. Tento vztah je velmi osobní, dobrovolný, ideál věrnosti ho činí silně emotivním. Rozdělování statků už neprobíhá podle neosobních tržních pravidel, ale hlavní roli zde hrají známosti a protekce. Lidé se v této klientské síti navzájem chrání anebo ochránce má z poskytnuté ochrany alespoň finanční prospěch. Jedinec, který rozhoduje o personálních otázkách, si může svůj vliv upevnit a rozšířit pomocí prodejem pozic. Pracovní

místa neobsazuje podle kvality uchazečů, nýbrž na základě výše úplatků, který od zájemců dostane.

Společným znakem nepotismu, klientelismu a prodeje pozic je, že výhody z těchto vztahů se mohou dostavovat s časovým odstupem, proto je těžké tyto vztahy odhalit. Lidé s účastí na těchto vztazích čerpají výhody z existence těchto vztahů. Přínosy nemusí mít vždy jen podobu financí, ale rovněž třeba prestiž, přístup k informacím, rychlejší pracovní postup. Negativním dopadem této korupce je neochota občanů podílet se na veřejném životě, např. nevyužívají svého pasivního ani aktivního volebního práva, již nevěří v demokratické systémy. Pro fungování demokratického státu je největší nebezpečím, když nepotismus, klientelismus a prodej pozic přerostou do korupční symbiózy politických špiček a vlivných ekonomických subjektů, a ti se pak navzájem kryjí. Postupně se tyto elity stávají závislé na hladkém fungování tohoto dříve skrytého korupčního systému. Vítězi se stávají ti s největším počtem známostí a nejvýhodnějšími styky, už to nejsou ti nejlepší a nejkonkurenceschopnější.<sup>45</sup>

Dalším možným způsobem dělení korupce je na tzv. „malou“ a „velkou“. První typ se vztahuje ke každodenní činnosti lidí, např. nepatrné úplatky pro rozhodovací orgány státní správy a samosprávy. Ale i přestože je tato korupce označována za „malou“, není méně nebezpečná než korupce „velká“. Za „velkou“ lze považovat třeba korupci ve veřejných stavbách, ve zbrojních zakázkách a podpoře politických stran.<sup>46</sup>

### 3.1.2 Korupce ve veřejné správě

Korupcí ve veřejné správě se většinou rozumí zneužívání pravomocí, jedná se o nezákonné a neetické užívání správní moci za účelem osobního nebo politického zisku. Veřejné zájmy se podřizují soukromým, jsou porušovány právní i etické normy.

Základními znaky korupce ve veřejné správě jsou:

- Neúčastní se jí pouze jedna osoba, minimálně alespoň dvě
- Je většinou utajovaná
- Jedná se o vzájemný závazek a vzájemný prospěch
- Účastníci svou činnost zastírají

---

<sup>45</sup> ŠTÍČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 20-25

<sup>46</sup> DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, str. 44-45

- Jedna strana korupce chce získat určité rozhodnutí, druhá strana to rozhodnutí může ovlivnit
- Zpravidla jde o podvodné jednání
- Vždy je při korupci porušena důvěra, povinnosti a odpovědnost
- Vždy je zde rozporná dvojí úloha aktérů, tedy jejich veřejná a soukromá role<sup>47</sup>

Příčiny korupce mohou být politické, politická elita netrestající korupci ve své vlastní skupině umožňuje šířit korupci dál. Tyranie, jež je sama korupční, rodí další korupci, protože jedinci nemají jinou možnost jak překonat omezení tyranie. Další příčiny jsou ekonomické, velké rozdíly mezi bohatými a chudými, nízké platy úředníků povzbuzují korupci. Další příčiny se mohou vyskytovat v administrativě, nízká úroveň profesní etiky a nulová zodpovědnost napomáhají bujení korupce. Další zcela konkrétní příčinou korupce ve veřejné správě může být složité fungování veřejné správy, které je způsobeno nejasnými a nepřehlednými zákony a ostatními právními předpisy. Nedostatečná finanční kontrola veřejné správy, jež je vykonávána nezávislým orgánem, ustavování politických osob do vlivných pozic veřejné správy a v neposlední řadě propojování veřejného a soukromého sektoru, např. politici jako majitelé firem, rovněž napomáhají korupci.<sup>48</sup>

Korupce se vyskytuje v celé veřejné správě. Předmětem vrchnostenské činnosti veřejné správy je regulace chování osob na základě zákona, můžeme sem zařadit správní a daňová řízení a další činnosti, při nichž veřejná správa zasahuje do práv občanů. V této činnosti jsou cíle korupce urychlení vydání rozhodnutí, vydání rozhodnutí, jež by bylo pozitivní pro osobu, která podplácí. Osoba, která podplácí, se snaží úplatkem získat nějakou výhodu, pro kterou však nesplňuje dané podmínky, nebo naopak chce zabránit udělení povinnosti. Příčinami této korupce jsou nízké platy zaměstnanců úřadů, průtahy v řízení, které bývají způsobeny technickou, materiální a personální základnou daného úřadu, a též nemožnost opravných prostředků vůči rozhodnutí. Rovněž korupci mohou způsobovat nedostatečně stanovené postupy výkonu správní činnosti a neúčinné etické kodexy. Další činností veřejné správy je poskytování veřejných služeb a rozdělování veřejných statků. Zde je hlavním úmyslem korupce získat veřejný statek nebo službu, jako je např. nabytí neveřejných informací, obecního bytu, přijetí na prestižní školu, nebo exkluzivní lékařské péče. Příčiny tohoto korupčního jednání jsou téměř identické s příčinami korupčního jednání ve vrchnostenské

<sup>47</sup> POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 149

<sup>48</sup> POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 150

činnosti veřejné správy. Korupce se též vyskytuje v situacích, kdy veřejná správa jedná jako soukromý subjekt. V této skupině nalezneme hospodaření s majetkem a zadávání veřejných zakázek. Hlavním záměrem této korupce je majetkový prospěch. Příčiny jsou opět stejné, navíc sem můžeme přiřadit chybějící systém zadávání a kontroly veřejných zakázek.<sup>49</sup>

Nalezneme celou řadu publikací s doporučeními, jež mají zabraňovat korupci. Obecně můžeme tyto prostředky rozdělit na institucionální a právní. Mezi institucionální prostředky můžeme zařadit různé druhy kontroly, jako je parlamentní kontrola veřejné správy, soudní kontrola veřejné správy a vlastní kontrola v rámci veřejné správy a též sem patří instituce veřejného ochránce práv. Právními prostředky k potírání korupce je kontrola prostřednictvím práva. Požaduje po právním řádu, aby byl přehledný, srozumitelný a jasný, aby každý porozuměl každému ustanovení. Základy právního postavení antikorupčních ustanovení nalezneme většinou v ústavách. Pak jsou dále rozváděny zákony trestního, finančního, policejního, správního, pracovního, obchodního a jiného práva.<sup>50</sup> V českém právním řádu nalezneme nejdůležitější protikorupční opatření v trestním zákoníku<sup>51</sup>, který upravuje např. úplatkářství, dále v zákoně o střetu zájmů<sup>52</sup>, jež upravuje výkon funkce veřejných funkcionářů a jeho neslučitelnost s jinými činnostmi. Dalšími zákony, jež rovněž obsahují důležitá ustanovení zabraňující korupci, jsou zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestní činnosti a financování terorismu a zákon o veřejných zakázkách.<sup>53</sup>

K boji s korupcí též přispívá mezinárodní síť nevládních organizací Transparency International, jež se snaží mapovat korupci a hledat účinná řešení na zabránění korupci. Kromě jiného poskytuje právní poradenství občanům, kteří se setkali s korupcí. Snaží se prosazovat změny ve veřejné správě i v legislativě, které by zapříčinily odstranění korupce. Pobočku Transparency International máme též v České republice. Dříve se občané mohli obrátit na protikorupční linku 199, která jim poskytla informace, jak se dále chovat při zjištění korupce. Její provoz byl zahájen v roce 2007 a ukončen v roce 2012. K boji proti korupci v České republice by měl též kromě různých zákonů přispět Vládní výbor pro koordinaci boje s korupcí, v jehož čele stojí místopředsedkyně vlády Karolína Peake. Vláda si stanovuje cíle

---

<sup>49</sup> ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 54-59

<sup>50</sup> POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, str. 151

<sup>51</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>52</sup> Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

<sup>53</sup> Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

v boji proti korupci prostřednictvím tzv. strategie vlády v boji proti korupci na určité časové období.

### 3.1.3 Měření korupce

Měření korupce přispívá k pochopení forem korupce, jejích příčin, důsledků a též napomáhá v boji proti korupci. Země se mezi sebou v míře korupce liší, ale v každé zemi se setkáme alespoň s minimem. Korupci nelze měřit natolik přesně jako třeba rychlost autobusu. Je důležité, aby si každý, kdo chce korupci měřit, uvědomil, co takové měření vypovídá. K měření korupce můžeme použít sociologické a ekonomické metody, nebo méně náročné avšak méně reprezentativní metody.

Sociologické a ekonomické metody používají klasické postupy těchto věd. Tyto metody korupce můžeme rozdělit na kvalitativní a kvantitativní. Výsledek kvalitativního sociologického průzkumu je určení, kolik procent obyvatel považuje danou oblast za zkorumpovanou, spíše zkorumpovanou, spíše nezkorumpovanou, nezkorumpovanou, nebo na danou problematiku nemá názor. Jednou z kvantitativních metod je pokus převést výsledky kvalitativních metod do podoby indexů. Podle těchto indexů pak porovnávat země za určité časové období. Další možnou kvantitativní metodou jsou dotazníky s číselnou škálou, které lze pak snadněji převést do indexů. Vedle toho se používají ryze ekonomické postupy, kterými se měří šedá ekonomika.

V této části své práce bych chtěla přiblížit dva typy indexů. Index plátců úplatků (Bribe Payers Index, BPI) je příklad jedinečného, neboli unikátního indexu. Jedinečný index vzniká z dat, jež se získávají průzkumem sledující pouze daný účel. Index BPI seřazuje exportní země světa podle náchylnosti mezinárodních společností se sídlem v této zemi k uplácení vysoce postavených veřejných činitelů. Druhým typem je Index vnímání korupce (Corruption Perception Index, CPI), řadíme ho mezi kompozitní indexy. Tyto indexy vznikají sloučením několika indikátorů. Jejich předností je obsažení více informací, ale nevýhoda je nesourodost vstupních dat. Index CPI je vytvářen již od roku 1995. „*Tento index se zaměřuje na korupci ve veřejném sektoru a seřazuje země podle stupně vnímání existence korupce mezi úředníky*



veřejné správy a politiky.“<sup>54</sup> V roce 2012 se Česká republika podle indexu CPI umístila ze 176 hodnocených zemí na 54. místě, stejně jako třeba Lotyšsko, Malajsie a Turecko.<sup>55</sup>

Vedle sociologických a ekonomických metod lze korupci měřit podle tzv. ostatních metod. Nejsou natolik drahé jako ty předchozí. Tyto metody se zabývají sbíráním dat jak uvnitř systému, tak také z jeho okolí, hlavně ze zainteresovaných skupin. Využívají se zpravidla v podmínkách veřejné správy, na místní, regionální a rovněž centrální úrovni. Těmito metodami jsou rozhovory, anonymní průzkumy a ankety, monitoring médií, analýza stížností, či podnětů, a brainstorming.<sup>56</sup>

### 3.2 Střet zájmů

S korupcí velmi úzce souvisí střet zájmů. Je to stav, který může napomáhat bujení korupce. Avšak je-li střet zájmů jasně a srozumitelně upraven, naopak může zabránovat vzniku korupce. Nastává v situacích, kdy výkon zaměstnání se dostává do rozporu se soukromým zájmem tohoto zaměstnance. I když zaměstnanec dodržuje své povinnosti, může se octnout v situaci, kdy dojde ke střetu zájmů. Proto je nutné určit pravidla, jak se má zaměstnanec v této situaci zachovat. Dalšími nástroji kromě zákona, jež by měla napomáhat k regulaci střetu zájmů, jsou kodexy jednání, majetková přiznání a vyloučení z rozhodovacího procesu.

A co vlastně znamená střet zájmů? Jasnou definici střetu zájmů obsahoval dnes již neplatný zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ta zněla takto: „*Střetem veřejného zájmu se zájmem osobním se rozumí takové jednání, popřípadě opomenutí veřejného funkcionáře, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost nebo při němž veřejný funkcionář zneužívá svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo jinou fyzickou či právnickou osobu.*“<sup>57</sup> Nový zákon<sup>58</sup> (dále jen zákon o střetu zájmů), jenž tento

---

<sup>54</sup> Indexy. *Transparency International* [online]. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index/>

<sup>55</sup> Index CPI 2012. *Transparency International* [online]. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/index-cpi-2012/>

<sup>56</sup> ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 47-55

<sup>57</sup> §1 odst. 2 zákona č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů)

<sup>58</sup> zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů

starý nahradil, definuje střet zájmů v §3, podle něj veřejný funkcionář musí hájit veřejný zájem oproti osobnímu zájmu.

Zákon o střetu zájmů slouží k tomu, aby veřejní funkcionáři chápali, že mají upřednostňovat veřejný zájem, a aby byla možná kontrola těchto funkcionářů. Důležité pro regulaci střetu zájmů je vytyčení osob, na které se vztahuje tento zákon, tím jim může stanovit různé povinnosti. Vymezení těchto osob nalezneme v §2 zákona o střetu zájmů. Podle zákona o střetu zájmů jsou tyto osoby povinné preferovat veřejný zájem před osobním a oznamovat svůj osobní zájem. Zákon o střetu zájmů veřejným funkcionářům zakazuje vykonávat neslučitelné funkce a činnosti, jež zákon o střetu zájmů charakterizuje. Veřejní funkcionáři jsou povinni podávat oznámení o jiných vykonávaných činnostech, o majetku nabytém během výkonu funkce a o příjmech, darech a závazcích. O těchto oznámeních se vedou příslušné registry, které jsou rovněž zákonem o střetu zájmů definovány. Tyto registry se vedou i v elektronické podobě.<sup>59</sup>, právo nahlížet do těchto registrů má každá osoba. Zákon o střetu zájmů zakládá další právo pro každého, a to oznámit svoje podezření o porušení povinností vyplývajících z tohoto zákona veřejným funkcionářem. Zákon rovněž obsahuje sankční ustanovení.

Občanské sdružení Oživení<sup>60</sup> provedlo během roku 2011 kontrolu fungování zákona o střetu zájmů, kontrolovali veřejné funkcionáře, zda opravu v registrech uvádějí přesné, úplné a pravdivé informace o nabytém majetku a o vykonávaných činnostech, např. uvedení živnostenského oprávnění, nebo výkonu funkce ve statutárním orgánu obchodní společnosti. U 25% veřejných funkcionářů byl zjištěn přestupek. Na základě zákona o střetu zájmů občanské sdružení Oživení podalo k příslušným státním orgánům 122 oznámení o přestupku ke dni 13. února 2012. Podíváme-li se na výsledky šetření, většina osob vyvázla bez udělení trestu. Na internetových stránkách můžete nalézt podrobnosti o průzkumu a o sankcích, které byly uděleny.<sup>61</sup> Tento průzkum ukázal, že je nutná novelizace zákona o střetu zájmů.

Prováděcím předpisem k zákonu o střetu zájmů je vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle

---

<sup>59</sup> Elektronickou podobu centrálního registru zákona o střetu zájmů nalezneme na <http://www.stretzajmu.cz/>

<sup>60</sup> Organizace Oživení se snaží o vyšší transparentnost veřejné správy, omezení výskytu korupce a střetu zájmů a další.

<sup>61</sup> Monitoring střetu zájmů. *Bezkorupce.cz* [online]. 2012 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring-sz/>, též Zákon o střetu zájmů je bezzubý. *Bezkorupce.cz* [online]. 2012 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/2012/08/zakon-o-stretu-zajmu-je-bezzuby/>

zákona o střetu zájmů. Zákon o střetu zájmů není jediným zákonem v právním řádu České republiky, který touto problematikou zabývá, např. §83 odst. 2 zákona o obcích, §34 odst. 3 zákona o krajích, §51 odst. 5 zákona o hlavním městě Praze, §14 správního řádu, §14-§17a občanského soudního řádu, §8 soudního řádu správního, §74 odst. 7 zákon o veřejných zakázkách atd. též upravují možný střet zájmů.<sup>62</sup>

### **3.3 Lobbying**

Pojem lobbying, někdy se též píše lobbying, vznikl z anglického slova „lobby“, česky předsín. Lobbying znamená legálně prosazovat určité zájmy nějaké skupiny v rozhodovacím procesu, tedy při schvalování právních předpisů. Lobbying bývá často považován za součást demokratických systémů, protože ovlivňovat legislativu, a tím přispívat k jejímu zlepšení, je přirozeným zájmem každého. V České republice je pojem lobbying často ztotožňován s korupcí. Protože není-li lobbying právně upraven a není-li průhledný a kontrolovatelný, může se stát, že bude využívat ke své práci různé formy korupce, např. podplácení, nebo klientelismus. Ve světě se setkáváme se snahou zakotvit právní úpravu lobbyingu, stanovit povinnost registrace lobbistů, oznamovat zdroj a výše příjmů, v některých zemích se musí oznamovat každá schůzka a jednání s lobbisty.

Česká republika se rovněž snaží právně zakotvit problematiku lobbyingu. V roce 2010 Poslanecká sněmovna schválila zákon o lobbyingu, který definoval pojem lobbying. Podle něj by se lobbisté museli registrovat a z toho by jim plynuly patřičné výhody. Evidovat by se rovněž musely kontakty s lobbisty jak ze strany veřejných funkcionářů, tak též ze strany lobbistů. Avšak tento zákon Senát zamítl, definici lobbyingu shledal vadnou, zákonu dále vyčítal, že nestanovil pravidla pro výkon lobbyingu. Dále nesouhlasil s registrací. Podle Senátu by zákon přinesl neefektivní administrativu, tak raději zákon odmítl.

Úprava lobbyingu se stala součástí strategie vlády v boji proti korupci naší současné vlády. V dubnu 2012 vláda uložila místopředsedkyni vlády, předsedkyni Legislativní rady vlády a předsedkyni Vládního výboru pro koordinaci boje s korupcí Karolíně Peake, aby zpracovala návrh zákona o lobbyingu. Jelikož se jedná o novou právní úpravu, vláda požadovala, aby byla navržena v několika variantách. Hlavními cíli zákona jsou odstranění korupce v legislativním

---

<sup>62</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů; Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů; Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů; Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů

procesu, umožnění transparentního prosazování zájmů v legislativním procesu, tím též zvýšit transparentnost veřejné správy. V září roku 2012 byl návrh zákona o lobbingu předložen do připomínkového řízení. Připomínky, jež měly různý charakter, byly zpracovány. A poté vládě byly navrženy tři varianty dalšího postupu. Vláda nakonec zvolila variantu C. Upustit od tvorby jednoho právního předpisu o lobbingu a regulovat lobbing jinými nástroji. Těmito nástroji mohou být zavedení přístupu do elektronické sbírky připravované legislativy pro veřejnost, přijetí etického kodexu poslance a senátora a novelizaci jednacích řádů Poslanecké sněmovny a Senátu. S ohledem na zahraniční praxi se jeví jako velmi výhodné a efektivní zavedení etických kodexů lobbistů, jež napomáhají k účinné regulaci. Do 30. dubna 2013 má místopředsedkyně vlády předložit novou regulaci lobbingu podle varianty C.

## 4. SKUTEČNOSTI OVLIVŇUJÍCÍ ETIKU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Etika ve veřejné správě je ovlivňována ze všech stran. Je velmi důležité, aby veřejná správa byla správně organizována, aby se řídila kvalitními zákony, aby měla jasně nastavená pravidla pro její výkon. Avšak ti, kteří vytvářejí a provádějí veřejnou správu, jsou lidé. Proto je velmi důležité, aby úředníci byli lidé na svém místě. Etiku veřejné správy tedy neurčují pouze zákony, etické kodexy, míra korupce ve státě, ale též samotní úředníci. S nimi se přece občané setkávají přímo na úřadech. Podle těchto osob se utváří celkové mínění o etice ve veřejné správě.

### 4.1 Výběr úředníků

Prvním důležitým krokem, aby se veřejná správa mohla pyšnit etickým úřednickým aparátem, je výběr úředníků. Velkou roli zde mají personalisté, kteří přijímají nové úředníky. Základními požadavky, jež by uchazeči měli splňovat, jsou odbornost, nestrannost, profesionalita, bezúhonnost, loajalita k zaměstnavateli a též cítění k profesní etice.

Klíčovým bodem pro přijetí úředníků je výběrové řízení, jež upravují výše zmíněné zákony o úřednících. Jediným v této době účinným zákonem je zákon o úřednících územních samosprávných celků<sup>63</sup>. Předpoklady pro vznik pracovního poměru podle tohoto zákona jsou státní občanství České republiky, ale úředníkem se může stát i cizinec s trvalým pobytem v České republice. Dále uchazeč musí být starší věku 18 let, způsobilý k právním úkonům, bezúhonný ve smyslu trestněprávním, rovněž musí ovládat jednací jazyk a v neposlední řadě splňovat předpoklady dané zvláštními právními předpisy. Vedoucí úředník musí navíc ještě splňovat tříletou praxi, kterou též zákon blíže specifikuje. Před uzavřením pracovní smlouvy probíhá veřejná výzva pro přihlášení zájemců. Vedoucí úřadu zhodnotí přihlášky a vydá zprávu o průběhu jeho hodnocení a výsledku. Do této zprávy může nahlídnout každý zájemce. Pro jmenování vedoucích úředníků a dalších úředníků definovaných zákonem je povinné výběrové řízení, jehož průběh též nalezneme v zákoně.

---

<sup>63</sup> Zákon 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o úřednících územních samosprávných celků)

Služební zákon<sup>64</sup> se liší od zákona o úřednících územních samosprávných celků ve výběru uchazečů. Jedním z předpokladů pro přijetí do služby je absolvování přípravy na službu. Služební zákon stanovuje předpoklady pro přijetí do této přípravy, těmi jsou české státní občanství, dosažení věku 18 let, plná způsobilost k právním úkonům, bezúhonnost, předepsané vzdělání, popřípadě znalost cizího jazyka a potřebná zdravotní způsobilost. O přijetí uchazečů do této přípravy rozhoduje výběrové řízení, které služební zákon podrobně popisuje. Aby mohl být zájemce jmenován do služby, musí splnit předpoklady pro přijetí do služby a vykonat úspěšně úřednickou zkoušku. Služební zákon stanovuje překážky, na základě kterých by uchazeč nemohl být jmenován. Služební poměr zpravidla na dobu neurčitou na základě jmenování vzniká dnem, kdy uchazeč složí služební slib.

Třetím zákonem, který se zabývá výběrovým řízením, je návrh zákona o státních úřednících. Opět jsou v něm uvedeny předpoklady pro přijetí. Je zde specifikována bezúhonnost a spolehlivost. Rovněž návrh zákona charakterizuje výběrové řízení a zároveň stanovuje pět taxativních situací, kdy může vedoucí úředník obsadit volné místo úředníka bez výběrového řízení.<sup>65</sup>

Avšak praxe potvrzuje smutnou skutečnost, že i když jsou postupy pro výběr úředníků jasně stanoveny zákony, na vysoce postavené pozice jsou přijímány osoby tzv. hodící se, mezi něž můžeme zařadit příbuzné, obchodní nebo politické partnery. Tuto praxi by mohlo odstranit zveřejňování výběrového řízení, zavedení výběrového řízení pro všechny pozice úředníků a vytvoření jednotného portálu, na kterém by veřejnost mohla najít veškerou nabídku volných pracovních míst ve veřejné správě. Dále by též napomohlo, kdyby do výběrových komisí byly pozváni zástupci z jiných úřadů. U vyšších funkcí možnost zveřejnění stručných životopisů uchazečů a uvedení důvodů, proč pro danou pozici byl zvolen zrovna tento uchazeč. Snad bude tato situace zlepšena novým zákonem o úřednících.

---

<sup>64</sup> Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, dále jen služební zákon

<sup>65</sup> 13/13 Návrh zákona o státních úřednících; T: 15.2.2013. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/13-13-navrh-zakona-o-statnich-urednicich-t-15-2-2013.aspx>

## **4.2 Vzdelávání úředníků**

Určitý stupeň vzdělání zaručuje odbornost a žádoucí chování úředníků, tím je též ovlivňována etika veřejné správy. Proto je vzdělávání věnována tak velká pozornost. Je důležité, aby uchazeč o místo ve veřejné správě dosáhl určitého vzdělání. Svět se neustále mění, proto je žádoucí, aby úředník své vzdělávání stále prohluboval, aby absolvoval školící programy, jež mu mají osvětlit nové poznatky z daného oboru a důležitost dodržování etických norem.

Právní řád České republiky rovněž upravuje vzdělávání úředníků. Usnesení vlády č. 1532 ze dne 30. listopadu 2005, o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech specifikuje termíny, jako je vstupní vzdělání, prohlubující vzdělání a další. A stanovuje, co mají činit správní úřady v souvislosti se vzděláváním, např. mají vypracovávat plán vzdělávacích akcí.

Povinnost úředníků prohlubovat si vzdělání jim nestanovují pouze zákony o úřednících, ale též Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Zákon o úřednících územních samosprávných celků se vzděláváním velmi zabývá. Podle tohoto zákona má územní samosprávný celek zajišťovat vzdělávání úředníka. Zákon charakterizuje vstupní a průběžné vzdělávání. Obsahuje též ustanovení týkající se zvláštní odborné způsobilosti, zkoušky, zkušební komise, řízení o námitkách a akreditace vzdělávací instituce apod.

Služební zákon rovněž stanovuje povinnost státním zaměstnancům se dále vzdělávat. Podle dosaženého vzdělání pak zaměstnanci nesou určité označení, např. má-li středoškolské vzdělání, nese označení rada. Dále služební zákon říká, že vzdělávání má sloužit k odbornému růstu. Náklady na prohlubování vzdělání nese správní úřad. Státní zaměstnanec má nárok na poskytnutí volna k individuálním služebním účelům. Správní úřad je ale povinný kontrolovat průběh a výsledky vzdělávání. Na základě služebního zákona má být zřízen Institut státní správy, který má zajišťovat vzdělávání státních zaměstnanců.

Návrh zákona o státních úřednících se spíše podobá zákonu o úřednících územních samosprávných celků, alespoň co se týče jeho rozsahu, kterým se zabývá vzděláváním. V prvním ustanovení definuje druhy vzdělávání úředníků, těmi jsou příprava na úřednickou zkoušku, vzdělávání vedoucích úředníků a průběžné vzdělávání. Úředníci jsou povinni složit úřednickou zkoušku, jejímž cílem je posouzení znalostí a dovedností důležitých k výkonu práce úředníka. Obsahuje otázky týkající se veřejné správy, veřejného práva, Evropské unie,

ale též etiky. Zkouška je rozdělena na dvě části, písemnou a ústní. Úředník je pak ohodnocen klasifikačním stupněm „vyhověl“, nebo „nevyhověl“. Zkušební komise vypracuje protokol o průběhu a výsledku dané zkoušky. Dále zákon stanovuje podrobnosti o vzdělávání vedoucích úředníků, průběžném vzdělávání, vzdělávacích programech, poskytovatelích vzdělávání úředníků a zkušebních komisařích.

I přestože vzdělávání je podle mého názoru dostatečně zakotveno, více se setkáváme s nabídkou než s poptávkou. Důvodem na účasti vzdělávání, popřípadě školení spíše vychází z osobního přání daného úředníka než objektivní povinnosti a potřeby. Určité možné řešení se jeví v úřednické zkoušce, která by byla zavedena s novým zákonem.

### **4.3 Další skutečnosti**

Etika veřejné správy je rovněž ovlivňována odměňováním úředníků. Mají-li plat ve výši, která uspokojí jejich potřeby, nepodlehnu tak snadno nabízenému úplatku. V České republice jsou platy úředníků pevně stanoveny zákoníkem práce a příslušným nařízením vlády. Dlouhodobě se dočítám v různých publikacích, že plat úředníků není žádná vysoká částka, to považuji za velký nedostatek naší demokracie. Protože vysoký plat může být jednou z motivací pro zájemce o zaměstnání ve veřejné správě. Ve výběrovém řízení by se poté octla široká škála osob s různými zkušenostmi a personalisté by mohli vybrat opravdu kvalitního zájemce, který by jinak pracoval v soukromém sektoru.

Protikorupční opatření, úroveň uplatnění etických kodexů, tolerance neetických praktik, legislativa, práce kontrolních orgánů, řešení stížností a petic, to vše jsou okolnosti, které mají vliv na etiku ve veřejné správě. Protikorupční opatření by měla být účelná, stejně tak jako legislativa a etické kodexy. Jsou-li to jen papíry s písmenky, nezlepší se jimi nic. Tolerují-li vedoucí pracovníci neetického chování, dávají tím příklad pro všechny. Ostatní se pak začnou chovat stejným způsobem, obzvlášť přinese-li jim to jakýkoliv užitek. Pro dodržování nejen etiky je důležitá zpětná kontrola, pokud není dostatečně vykonávána, dochází k situaci, kdy je vše dovoleno. Ke kontrole se též váže činnost policie, především protikorupční policie. Zda dokážou dostatečně odhalovat korupci. Média zde mají rovněž svou roli. Pokud jsou případy zjištění korupce, nebo jiného nesprávného chování úředníků, ale též politiků medializovány, odradí ostatní se takto chovat. Petice a stížnosti by neměly být přehlíženy. Je-li občan nespokojen s jednáním a prací úředníka, má právo na něj podat stížnost. Je žádoucí, aby daná stížnost byla prozkoumaná a byl učiněn určitý závěr. Nemusí vždy být chyba na straně



úředníka. Ale nechá-li se stížnost, jak se lidově říká, ležet ladem, je tím dáván příklad i ostatním zaměstnancům, že se k občanům můžou chovat, jak se úředníkům zlíbí.

Další skutečnosti, která neméně ovlivňuje etiku, jsou subjektivní příčiny úředníků. Jejich chování může determinováno různými příčinami. Nejčastějším důvodem jsou potřeby. Každý člověk má různé potřeby, které se snaží uspokojovat. Těmi potřebami, jež nutí úředníky chovat se neeticky, můžou být potřeba rychle zbohatnout, spolupatříčnosti, nebo respektu. Dalšími subjektivními příčinami neetického chování je nedostatek empatie, nebo nízký práh etické citlivosti. Kultura, tradice, obyčej, náboženství a výchova také mohou předurčovat neetické chování.

Ke zlepšení etického chování úředníků mohou rovněž přispět občané. Když se občané budou chovat zdvořile při jednání na úřadech, „stejnou mincí“ se jim to vrátí od úředníků. Mnoho úřadů zajímá názor občanů na kvalitu, ochotu, empatii jejich úředníků, proto sestavují různé ankety a průzkumy, ve kterých se občané mají vyjádřit k dané problematice. Za velmi pozoruhodný považuji komunikační audit městské části Prahy. *„Audit se zaměřil na pracovní dobu ve dnech, kdy jsou úřední hodiny pro veřejnost. Modelová žadatelé prostřednictvím osobní návštěvy, telefonátu či e-mailového dotazu hodnotili přístup úředníků z určených odborů z hlediska formy (vstřícnost, slušnost, empatie atd.), i obsahu komunikace (věcná správnost a rozsah informací). Výzkum sledoval komunikaci konkrétních pracovníků (připravenost), úroveň znalosti (kompetentnost) a profesionalitu (spokojenost) úředníků a úřednic, dostupnost budovy úřadu a její navigační systém k jednotlivým pracovištím (strukturovanost).“*<sup>66</sup> Tento průzkum přinesl pozitivní výsledky, úředníci byli hodnoceni povětšinou kladně a skrytí žadatelé byli s jejich prací spokojeni, např. 96% žadatelů hodnotilo vzhled a chování úředníků velmi kladně. Audit poukázal na slabá místa celého úřadu, starosta Prahy 13 slíbil, že nedostatky odstraní.

---

<sup>66</sup> Výsledky komunikačního auditu městské části Praha 13. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. 2010 [cit. 2013-03-13]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vysledky-komunikacniho-audit-u-mestske-casti-praha-13.aspx>

## ZÁVĚR

Veřejná správa je součástí života každého z nás, rozhoduje o našem životě. Zakazuje, či naopak nám přikazuje, jak se máme chovat. Hospodáří s veřejnými financemi, má přístup k citlivým údajům, které by mohla snadno využít ke svým soukromým účelům. Proto je velmi důležité v naší po desetiletí nedemokratické společnosti, zavést žádoucí a správné postupy jednání úředníků. To je jeden z hlavních cílů etiky úředního jednání.

Za velmi přínosný dokument zabývající se etikou ve veřejné správě považuji etický kodex. Stanovuje základní etické normy, které by úředníci měli ctít a řídit se jimi. Na základě správného procesu tvorby tohoto dokumentu i sami úředníci dospějí k názoru, že tento kodex je pro ně důležitý a přínosný. Veřejná správa je především služba veřejnosti, proto by měl být tento etický kodex sepsán jednoduchou formou, aby mu porozuměla veškerá laická veřejnost. A mohla od úředníků podle těchto srozumitelných ustanovení očekávat a požadovat určité jednání. Jsou-li ustanovení příliš složitě konstruována, občané si je vyloží po svém, a poté chtějí po úřednících nemyslitelné.

Avšak etický kodex sám nezlepší etiku ve veřejné správě. Potřebuje mít zákonnou podporu. Takovouto subvencí je v první řadě zákon, jenž upravuje právní postavení úředníků. Zde narážíme na slabé místo našeho právního řádu. Jediným v České republice účinným zákonem, který stanovuje práva a povinnosti úředníkům, je zákon o úřednících územních samosprávných celků. V roce 2002 jsme přijali rovněž služební zákon, který se zabývá zaměstnanci státní správy. Ale jeho účinnost byla již popáté odložena, nyní na rok 2015. Možné zlepšení se jeví v připravovaném zákoně o státních úřednících, ale zainteresované strany stále ještě nenašly podobu společného konsensu. Nejvíce je tomuto návrhu zákona vyčítáno, že vychází ze soukromoprávní úpravy. Naskýtá se otázka, proč se nemůžeme nechat inspirovat zahraniční praxí. Pak by to u nás nevypadalo, jako když pejsek s kočičkou vaří dort, jak řekl Lukáš Wagenknecht z think-tanku Good Governance.

Podle mého názoru je od předních představitelů našeho státu velmi troufalé, že chtějí po úřednících, aby dodržovali etický kodex a pracovali efektivně, ctíli všechny etické normy, hodnoty a zásady, když sami mají s etickým chováním problémy. Jaký je hlavní důvod neúčinnosti služebního zákona? Finance, nebo skutečnost, že by politici nemohli na lukrativní místa ve veřejné správě obsazovat své rodinné příslušníky? Přikláním se k druhé možnosti. Lhůta na zaslání připomínek k druhé variantě zákona o úřednících, který zakotvuje vydání

etického kodexu a další etické povinnosti pro úředníky, byla zkrácena na pouhých pět dnů. Čeho chtěli předkladatelé docílit tímto neetickým chováním? Často se v médiích dozvídáme o korupčních kauzách, ve kterých figurují politici. Co si pak pomyslí úředník z malé vesničky, který dbá na všechny zásady mu stanovené právě těmito politiky? Je pak ochoten ctít etické principy?

Je nutné podotknout, že etické chování úředníků neovlivňují pouze přední představitelé státu, etické kodexy a zákony, jež podle mého soudu hrají klíčovou roli. Etiku veřejné správy rovněž utváří subjektivní potřeby úředníků, jejich výchova, odbornost a vzdělání úředníků. Vliv na etiku veřejné správy má činnost kontrolních orgánů, míra korupce ve státě, lobbying, úprava střetu zájmů, výběr úředníků a jejich odměňování.

Etika úředního jednání v sobě ukrývá mnoho problémů, ty nejmarkantnější jsem se snažila přiblížit ve své bakalářské práci. Bude trvat ještě dlouhou dobu, než se úřady veřejné správy stanou místy, kde jsou dodržovány etické principy, a to především vzájemná úcta, vstřícnost, tolerance a ochota. Avšak z vlastních zkušeností si dovoluji podotknout, že na etiku úředního jednání je kladen stále větší důraz.

## RESUMÉ

Public administration is a part of all of our daily lives, and to some extent even governs them. Its task is to make prohibitions or, conversely, give orders regarding the way we live our lives. Public administration manages finances and has access to sensitive data, which it could easily use for private purposes. It is therefore of extreme importance to introduce, into our for so many decades undemocratic society, a series of desirable and correct procedures for the conduct of our civil servants. This is one of the main goals of the Ethics of official conduct.

What I consider to be a very beneficial document dealing with ethics in public administration is the Code of Conduct. It establishes basic ethical norms which should be respected and followed by civil servants. Based on the correct process by which the Code was fashioned, the civil servants themselves will come to understand that it is important and useful for them. Public administration is primarily a service to the public, and for this reason the Code of Conduct should be written in a simple and comprehensible form, so that the lay public will be able to understand its content, and based on what it constitutes expect appropriate conduct of civil servants. If the formulations are too complicated, the public is likely to come up with numerous interpretations, and have expectations of civil servants which cannot be fulfilled.

Nevertheless, a Code of Conduct alone will not improve ethical conduct in public administration, but needs to be backed up by the law. Such a subsidy is first and foremost a bill adjusting the legal status of bureaucrats. It is here that we encounter one of the weak spots of our law. In the Czech Republic, the only effective law establishing the rights and responsibilities of government officials is the Act concerning officials in autonomous territorial units. In the year 2002 we also accepted the service Act, which concerns government administration employees. However, its effectiveness has now been postponed five times, this time it is supposed to be until the year 2015. A possible improvement can be seen in the State officials' act, which is currently being prepared, but stakeholders have not yet found common ground for consensus. This proposed act has been most often criticized on the account that it's based on private arrangements. This brings up the question of why we should not look for inspiration in foreign countries. Perhaps then our country wouldn't bring to mind the picture of the cat and the dog cooking a cake, to quote Lukáš Wagenknecht from think-tank Good Governance.

It is, in my opinion, extremely daring of our state's leaders to require state officials to abide by the ethical codex, work effectively, to have respect for ethical norms, values and principles, when they themselves have trouble acting in accordance with ethics. What is the main reason for the inefficiency of the Service Act? Could it be financial issues or perhaps the fact that our politicians wouldn't be able to give working positions in public administration to their friends and family members? Personally, I see the second explanation as the most plausible. The deadline for comments on the second variant the State officials' act, which enshrines the issue of the Code of Conduct and other ethical duties of government officials, was reduced to just five days. What did the submitters want to achieve with such unethical conduct? Often in the media we learn about corruption matters in which politicians figure. What is a civil servant from a small village to think, when he abides by all of the laws laid down by these politicians? Will he be any more willing to honor the ethical principles?

It is necessary to say that the ethical conduct of civil servants is not only affected by our countries leaders and laws, which in my opinion play an important role in this matter. The ethics of public administration are also marked by the subjective needs, education, upbringing and specialization of the government officials. It is also greatly affected by the activity of supervisory authorities, the rate of corruption in the state, lobbying, the conflict of interest, selecting officials and their remuneration.

The ethics of official conduct is connected with many problems, and I have attempted to map the most obvious of these in my Bachelor thesis. It will take a while before the public authorities begin respecting by ethical values, most importantly mutual respect, helpfulness, tolerance and willingness to cooperate. On the other hand, with regard to my personal experience I am obliged to state that increased emphasis is being placed on the ethics of official conduct.

# SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

## Literatura

- ADAMOVÁ, Lenka, Vladislav DUDÁK a Václav VENTURA. *Základy filosofie, etiky: základy společenských věd: pro střední školy*. 4. vyd. Praha: Fortuna, 2004, 149 s. Základy společenských věd, III. ISBN 80-7168-905-X.
- ANZENBACHER, Arno. *Úvod do etiky*. 1. vyd. Překlad Karel Šprunk. Praha: Zvon, 1994, 292 s. ISBN 80-7113-111-3.
- BLECHA, Ivan. *Filosofie*. 4. oprav. a rozšíř.v. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2002, 277 s. ISBN 80-7182-147-0.
- DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, 122 s. ISBN 80-867-0820-9.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právníké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-80-7179-254-3.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2003, 195 s. ISBN 80-86395-86-3.
- HERZOGO VÁ, Zuzana. *Základy filosofie a profesní etiky*. Vyd. 1. Praha: Policejní akademie České republiky, 1997, 133 s. ISBN 80-85981-42-4.
- JANDOUREK, Jan. *Sociologický slovník*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2001, 285 s. ISBN 80-7178-535-0.
- JANOTOVÁ, Helena, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. *Profesní etika*. Vyd. 1. Praha: Eurolex Bohemia, 2005, 96 s. ISBN 80-868-6142-2.
- KOTTNAUER, Antonín, Helena ÚLEHLOVÁ a Jan PŘIB. *Služební zákon*. 1. vyd. Ostrava: Sagit, 2002, 335 s. ISBN 80-7208-337-6.
- POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2002, 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, 212 s. ISBN 978-80-87123-04-1.
- VEDRAL, Josef. K zákonu o úřednicích územních samosprávných celků. *Časopis Právní zpravodaj*. 2003, č. 1.
- *Veřejná správa v České republice*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Úsek pro reformu veřejné správy, 2004, 102 s. ISBN 80-239-3642-5.

## **Právní předpisy**

- Listina základních práv Evropské unie 2010/C 83/02
- Usnesení vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270, ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě
- Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy
- Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Usnesení vlády č. 1532 ze dne 30. listopadu 2005, o Pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech
- Vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů.
- Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 238/1992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu a o neslučitelnosti některých funkcí (zákon o střetu zájmů), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů

### **Internetové stránky**

- *BECK online* [online]. 2013 [cit. 2013-03-04]. Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>
- *Bezkorupce.cz* [online]. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.bezkorupce.cz/>
- Důvodová zpráva. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: [http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid=ADB6A10A2F11BAE20A6E1ABE477101D0?id=zd\\_rack94ajkbuc.doc](http://eklep.vlada.cz/eklep/getAttachment;jsessionid=ADB6A10A2F11BAE20A6E1ABE477101D0?id=zd_rack94ajkbuc.doc)
- EStat.cz vítá další odložení účinnosti služebního zákona. *EStat.cz* [online]. 2008 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.estat.cz/zpravy/novinky/estatz-vita-dalsi-odlozeni-ucinnosti-sluzebniho-zakona/>
- Etický kodex Nejvyšší kontrolního úřadu. *Etický Kodex* [online]. 2011 [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: <http://www.eticky-kodex.cz/>
- Evropský kodex řádné správní praxe. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces>
- Mezinárodní vztahy. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/mezinarodni/mezinarodni-vztahy.htm>
- *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/>
- Návrh zákona o lobbingu a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o lobbingu). *Senát Parlamentu České republiky* [online]. 2010 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?T=285&O=7>
- Obrat v přípravě zákona o úřednících: Vnitro pokračuje podle původních not. *Česká pozice.cz* [online]. 2012 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/domov/politika/obrat-v-priprave-zakona-o-urednicich-vnitro-pokracuje-podle-puvodnich-not?page=0,1>
- Otevřený dopis poslancům kvůli projednávání odkladu účinnosti Služebního zákona. *Inventura demokracie* [online]. 2011 [cit. 2013-03-08]. Dostupné z: <http://www.inventurademokracie.cz/2011/12/otevreny-dopis-poslancum-kvuli-projednavani-odkladu-ucinnosti-sluzebniho-zakona/>



- Pracovní poměr úředníků územních samosprávných celků. *Sagit* [online]. 2004 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: [http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=154&typ=r&levelid=pr\\_208a.htm](http://www.sagit.cz/pages/lexikonheslatxt.asp?cd=154&typ=r&levelid=pr_208a.htm)
- Prozrad' korupci, nedostaneš vyhazov. Vláda schválila nový etický kodex. *IDNES.cz* [online]. 2012 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/novy-eticky-kodex-pro-uredniky-slibuje-boj-s-korupci-pcb-/domaci.aspx?c=A120507\\_180046\\_domaci\\_hv](http://zpravy.idnes.cz/novy-eticky-kodex-pro-uredniky-slibuje-boj-s-korupci-pcb-/domaci.aspx?c=A120507_180046_domaci_hv)
- *Registr střetu zájmů* [online]. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.stretzajmu.cz/>
- Teoretické a praktické aspekty zkoumání auditu výkonnosti. *Vysoká škola ekonomická v Praze, katedra veřejných financí* [online]. 2007 [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: [http://kvf.vse.cz/storage/1168940922\\_sb\\_hotra\\_novackova\\_ochrana.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1168940922_sb_hotra_novackova_ochrana.pdf)
- The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *OECD* [online]. [cit. 2013-02-23]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/about/>
- *Transparency International* [online]. [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.transparency.cz/>
- Události, komentáře. *Česká televize* [online]. 2012 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ivysilani/1096898594-udalosti-komentare/212411000370509/obsah/202132-eticky-kodex-uredniku/>
- Úředníci mají etický kodex. Má pomoci v boji proti korupci. *Český rozhlas* [online]. 2012 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: [http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/\\_zprava/urednici-maji-eticky-kodex-ma-pomoci-v-boji-proti-korupci--1056666](http://www.rozhlas.cz/zpravy/politika/_zprava/urednici-maji-eticky-kodex-ma-pomoci-v-boji-proti-korupci--1056666)
- *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2013-03-01]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/>
- Zákon o úřednících. *Česká pozice.cz* [online]. 2012, 2013 [cit. 2013-03-01]. Dostupné z: <http://www.ceskapozice.cz/tag/zakon-o-urednicich#top>
- 13/13 Návrh zákona o státních úřednících; T: 15.2.2013. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 2013 [cit. 2013-03-07]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/13-13-navrh-zakona-o-statnich-urednicich-t-15-2-2013.aspx>
- 213/12 Návrh zákona o lobbingu; T: 15.10.2012. *Hospodářská komora České republiky* [online]. 2012 [cit. 2013-03-10]. Dostupné z: <http://www.komora.cz/pomahame-vasemu-podnikani/pripominkovani-legislativy-2/nove-materialy-k-pripominkam-1/nove-materialy-k-pripominkam/213-12-navrh-zakona-o-lobbingu-t-15-10-2012.aspx>

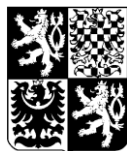
## **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha č. 1 - Usnesení vlády České republiky ze dne 9. května 2012 č. 331, o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Příloha č. 2 - Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Příloha č. 3 - Usnesení vlády České republiky ze dne 21. března 2001 č. 270+P, ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



## USNESENÍ

VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY  
ze dne 9. května 2012 č. 331

o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy

Vláda

I. **schvaluje** Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, obsažený v příloze tohoto usnesení (dále jen „Kodex“);

II. **zrušuje** usnesení vlády ze dne 21. března 2001 č. 270, ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě;

### III. ukládá

1. členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a jiných správních úřadů využít Kodex pro vytvoření vlastního etického kodexu a tento vydat vnitřním předpisem,

2. ministru vnitra

a) zveřejnit Kodex způsobem umožňující dálkový přístup,

b) zajistit zveřejnění tohoto usnesení včetně přílohy ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,

c) legislativně upravit povinnost orgánů veřejné moci zpracovat a zveřejnit vlastní etický kodex;

IV. **doporučuje** hejtmanům, primátorům a starostům využít Kodex pro vytvoření vlastního etického kodexu a tento vydat vnitřním předpisem.

Provedou:

členové vlády,  
vedoucí ostatních ústředních  
správních úřadů a  
jiných správních úřadů

Na vědomí:

hejtmani,  
primátor hlavního města Prahy,  
primátoři statutárních měst a starostové obcí,  
ředitelé krajských úřadů,  
ředitel Magistrátu hlavního města Prahy,  
tajemníci statutárních měst,  
tajemníci obcí

Předseda vlády  
RNDr. Petr Nečas, v. r.

## VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha k usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331

### **Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy**

#### **Preambule**

Každý úředník a zaměstnanec veřejné správy je povinen při rozhodování dodržovat a ctít 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 koncepci, priority a cíle úřadu, jeho vnitřní předpisy a pokyny nadřízených vydané v souladu s tímto kodexem.

### Článek 3

#### **Profesionalita**

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

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

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

### Článek 4

#### **Nestrannost**

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

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

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

## Článek 5 **Rychlost a efektivita**

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy vyřizuje pracovní záležitosti zodpovědně, bez zbytečných průtahů, nejpozději v zákonem stanovených lhůtách.
- (2) Při plnění jemu svěřených úkolů postupuje úředník a zaměstnanec tak, aby stranám ani úřadu nevznikaly zbytečné náklady.

## Článek 6 **Střet zájmů**

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy svým jednáním předchází situacím, ve kterých by byl vystaven možnému střetu svého soukromého zájmu a zastávaného funkčního zařazení. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.
- (2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na svou pozici nebo funkci ve věcech, které nesouvisejí s plněním jemu svěřených úkolů při výkonu veřejné správy.
- (3) Úředník a zaměstnanec veřejné správy se nezúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.
- (4) Pokud si úředník a zaměstnanec veřejné správy není jistý, zda jde o úkony slučitelné s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

## Článek 7 **Korupce**

- (1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy nesmí při svém rozhodování a v souvislosti s rozhodováním přijímat ani vyžadovat dary či jiná zvýhodnění pro sebe nebo někoho jiného, popřípadě jakýmkoli jiným způsobem připustit ovlivnění plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy, objektivního hodnocení věci a nestranného rozhodování. Dary nebo výhody poskytované úředníku a zaměstnanci veřejné správy zaměstnavatelem tímto nejsou dotčeny.
- (2) Úředník a zaměstnanec veřejné správy jedná tak, aby se při plnění jemu svěřených úkolů v oblasti veřejné správy nedostal do postavení, ve kterém by byl zavázán nebo se cítil být zavázán oplatit službu či laskavost, která mu byla prokázána.

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

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

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

## Článek 8

### **Nakládání se svěřenými prostředky**

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

## Článek 9

### **Mlčenlivost**

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

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

## Článek 10

### **Informování veřejnosti**

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



## Článek 11 Veřejná činnost

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

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

## Článek 12 Reprezentace

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

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

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

## Článek 13 Uplatnitelnost a vymahatelnost

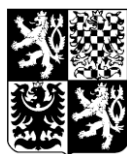
Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky.

## Článek 14 Závěrečná ustanovení

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

- (2) Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích.
- (3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.

# VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



## USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 21. března 2001 č. 270 + P

ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě

Vazba na záznam z jednání vlády:

V l á d a

**I. s c h v a l u j e** Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě uvedený v příloze tohoto usnesení (dále jen „Kodex“);

### II. u k l á d á

1. členům vlády a vedoucím ústředních orgánů státní správy vydat Kodex pro potřeby jejich úřadů a seznámit s ním jejich zaměstnance,

2. přednostům okresních úřadů

a) vydat Kodex pro potřeby okresního úřadu a seznámit s ním jeho zaměstnance,

b) seznámit starosty obcí v obvodu své působnosti s tímto usnesením,

3. ministru vnitra vydat Kodex formou informativního materiálu pro veřejnost;

**III. d o p o r u č u j e** hejtmanům, primátorovi hlavního města Prahy, primátorům měst Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov a Most a starostům městských částí

1. seznámit zaměstnance jejich úřadů s Kodexem,

2. postupovat podle Kodexu,

3. v případě potřeby vydat pro jejich úřady vlastní etický kodex vycházející z Kodexu.

### Provedou:

členové vlády a vedoucí  
ostatních ústředních orgánů  
státní správy,  
přednostové okresních úřadů,  
primátoři měst Kladno,

České Budějovice, Plzeň,  
Karlovy Vary, Ústí nad Labem,  
Liberec, Hradec Králové,  
Pardubice, Jihlava, Brno,  
Zlín, Olomouc, Ostrava,  
Opava, Havířov, Most

Na vědomí:  
hejtmani

Předseda vlády  
Ing. Miloš Zeman , v. r.

## VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha k usnesení vlády ze dne 21. března 2001 č. 270

### **Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě**

#### **Preambule**

Základními hodnotami, které má každý zaměstnanec veřejné správy ctít a vytvářet tak základ pro vybudování a udržení důvěry veřejnosti, jsou zákonnost při rozhodování a rovný přístup ke všem fyzickým i právnickým osobám. Zaměstnanec veřejné správy má zájem na efektivním výkonu veřejné správy, a proto si dalším vzděláváním prohlubuje svoji odbornost. Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.

#### **Článek 1**

##### **Základní ustanovení**

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

#### **Článek 2**

##### **Obecné zásady**

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

#### **Článek 3**

##### **Střet zájmů**

1. Zaměstnanec nepřipustí, aby došlo ke střetu jeho soukromého zájmu s jeho postavením jako zaměstnance ve veřejné správě. Soukromý zájem zahrnuje jakoukoliv výhodu pro něj, jeho rodinu, blízké a příbuzné osoby a právnické nebo fyzické osoby, se kterými měl nebo má obchodní nebo politické vztahy.

2. Zaměstnanec se neúčastní žádné činnosti, která se neslučuje s řádným výkonem jeho pracovních povinností nebo tento výkon omezuje.

3. Pokud si není zaměstnanec jist, zda jde o činnost slučitelnou s jeho podílem na výkonu veřejné správy, projedná záležitost se svým nadřízeným.

#### Článek 4

##### **Politická nebo veřejná činnost**

1. Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem.

2. Zaměstnanec nebude vykonávat takovou politickou nebo veřejnou činnost, která by mohla narušit důvěru občanů v jeho schopnost nestranně vykonávat své služební povinnosti.

#### Článek 5

##### **Dary a jiné nabídky**

1. Zaměstnanec nevyžaduje ani nepřijímá dary, úsluhy, laskavosti, ani žádná jiná zvýhodnění, která by mohla ovlivnit nebo zdánlivě ovlivnit rozhodování ve věci, narušit profesionální přístup k věci, nebo která by bylo možno považovat za odměnu za práci, která je jeho povinností.

2. Zaměstnanec nedovolí, aby se v souvislosti se svým zaměstnáním ve veřejné správě dostal do postavení, ve kterém je zavázán oplacit prokázanou laskavost, nebo které jej činí přístupným nepatřičnému vlivu jiných osob.

3. Pokud je zaměstnanci v souvislosti s jeho zaměstnáním ve veřejné správě nabídnuta jakákoli výhoda, odmítne ji a o nabídnuté výhodě informuje svého nadřízeného.

4. Zaměstnanec se v soukromém životě vyhýbá takovým činnostem, chování a jednání, které by mohlo snížit důvěru ve veřejnou správu v očích veřejnosti, nebo dokonce zavdat příčinu k vydírání zaměstnance v důsledku jeho jednání v rozporu s právními předpisy nebo etickými normami.

#### Článek 6

##### **Zneužití úředního postavení**

1. Zaměstnanec nevyužívá výhody vyplývající z jeho postavení, ani informace získané při výkonu veřejné správy pro svůj soukromý zájem. Je jeho povinností vyhnout se konfliktům zájmů i předcházet takovým situacím, které mohou podezření z konfliktu zájmů vyvolat.

2. Zaměstnanec nenabízí ani neposkytuje žádnou výhodu jakýmkoliv způsobem spojenou s jeho postavením ve veřejné správě, pokud to zákon neumožňuje.

3. Zaměstnanec neuvádí vědomě v omyl ani veřejnost ani ostatní zaměstnance v úřadu.

4. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy zaměstnanec nakládá s potřebnou důvěrností a poskytuje jim příslušnou ochranu. Přihlíží přitom náležitě k právu veřejnosti na přístup k informacím v rozsahu daném příslušnými zákony.

Článek 7  
**Oznámení nepřipustné činnosti**

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