

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Etika úředního jednání

Předkládá: Klára Pavlíčková

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

zadání bakalářské práce

Prohlášení

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

V Třemošné dne 29. března 2016

.....

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc., za odborné rady a doporučení a za čas, který mi věnoval při konzultaci.

Obsah

ÚVOD	1
1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	3
1.1 POJEM SPRÁVA, REGULACE, ŘÍZENÍ.....	3
1.2 FENOMÉN FORMÁLNÍ ORGANIZACE A BYROKRACIE	4
1.3 POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	6
1.3.1 <i>Správa soukromá a správa veřejná</i>	6
1.3.2 <i>Právní dualismus, teoretické modely správy</i>	7
1.3.3 <i>Veřejná správa, smysl materiální a formální</i>	9
1.4 DRUHY VEŘEJNÉ SPRÁVY	10
1.5 ORGANIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY	11
1.5.1 <i>Ústavní základy</i>	11
1.5.2 <i>Kritéria organizačního uspořádání</i>	12
1.5.3 <i>Subjekty a vykonavatelé státní správy</i>	13
1.5.4 <i>Organizační principy</i>	13
1.6 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY	15
1.7 PŘEDPOKLADY A PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY	17
1.7.1 <i>Demokratický právní stát</i>	17
1.7.2 <i>Principy dobré správy</i>	19
1.7.3 <i>Kodex dobré veřejné správy</i>	22
2 ETIKA ÚŘEDNÍ OSOBY	24
2.1 ÚVOD DO ETIKY	24
2.1.1 <i>Stručný historický exkurz</i>	26
2.2 ETIKA A MORÁLKA	27
2.2.1 <i>Morálka a právo</i>	28
2.3 PSYCHOLOGIE OSOBNOSTI, PSYCHOLOGICKÉ ASPEKTY JEDNÁNÍ.....	30
2.3.1 <i>Sociální typologie osobnosti</i>	31
2.3.2 <i>Komunikace a zásady úspěšného jednání s lidmi</i>	32
2.4 AKTUÁLNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	33
2.5 PRÁVA A POVINNOSTI, VÝBĚR A VZDĚLÁVÁNÍ ÚŘEDNÍKŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY	36
2.6 ETICKÉ KODEXY	39
3 NEETICKÉ CHOVÁNÍ	43
3.1 KORUPCE	43
3.2 LOBBING.....	47
ZÁVĚR	49
RESUMÉ	51
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	53
SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	58
PŘÍLOHY	59

Úvod

Tato bakalářská práce nese téma etika úředního jednání, která je, podle mého názoru, součástí a aktuální problematikou veřejné správy.

S celkovým zvyšováním životní úrovně společnosti se zvyšuje i úroveň veřejné správy, avšak následky minulého režimu se zcela ještě odstranit nepodařilo. Důležitým odrazíštěm je pro etiku úředního jednání jistě demokratický stát a moderní právní řád, jenž respektuje základní lidská práva a svobody. Tyto prvky upevňují i postavení občanů a jejich právní jistoty. Samotná společnost má pak v takových podmínkách snahu o rozšiřování etických hodnot a je tak snáze ochotna přijímat nejrůznější pravidla a zásady a dodržovat je. Ne všechna pravidla jsou obsažena v právním řádu, tudíž ne všechna jsou právně závazná. Některá vycházejí z tradičních a morálních hodnot a zvyků. Etické kodexy vytvořené pro veřejnou správu a úřední jednání pak správní orgány inspiroují k vytvoření vlastních pravidel, která jsou přijímána jako interní normativní akty.

Aktuálnost tématu souvisí i s vlivem Evropské unie, která se snaží o sblížení veřejných správ jednotlivých členských států, o zvyšování správní úrovně, modernizaci správy a její přiblížení občanům. Listina základních práv Evropské unie zaručuje článkem 41 právo na řádnou správu. Evropská unie vydává různé předpisy, kodexy, pravidla s cílem zlepšit správní kulturu a doporučuje (někdy přikazuje) členským zemím, aby je do svých právních řádů implementovaly.

Práce bude členěna do třech hlavních kapitol, které se dále budou dělit na podkapitoly. Etika úředního jednání se odehrává právě v prostředí veřejné správy, proto si myslím, že k pochopení celého kontextu práce je důležité seznámit se s pojetím veřejné správy jako takové a také s jejím fungováním. Z tohoto důvodu se jí budu zabývat hned v první kapitole. Nejprve začnu obecně, sociologickými úvahami, poté vymezím samotný pojem veřejné správy, kde též poukážu na rozdíl mezi správou veřejnou a soukromou, právní dualismus a teoretické modely správy. Poté zmíním její druhy a v další podkapitole organizaci. Zde považuji za důležité zejména ústavní základy, kritéria organizačního uspořádání a organizační principy. Soudobá veřejná správa je do značné míry ovlivněna minulým režimem, proto nastíním i reformu veřejné správy a její kroky. Na závěr této kapitoly rozeberu předpoklady a principy fungování dobré veřejné správy.

Druhá kapitola se bude zabývat etikou úřední osoby. Na začátku bude vhodné vysvětlit samotný pojem etiky a uvést ho do kontextu s dalším etickým pojmem,

a to morálkou. Nemały význam nesporně mají pro toto téma i psychologické aspekty jedince, neboť občan si názor na veřejnou správu vytváří především tehdy, když si vyřizuje své záležitosti a úřední jednání se ho přímo dotýká. Veřejnou správu tedy reprezentují jednotlivci a pochybení jednoho z nich může mít negativní dopad na její celkové hodnocení a vnímání občany. Osoba, jež se chce stát úředníkem, by měla nejprve zvážit své vlastnosti a zhodnotit, zda dokáže potlačit svůj temperament a jednat s občany slušně, vstřícně a nestranně, ačkoliv to někdy nemusí být snadné. Vždyť jde o službu právě občanům. V další podkapitole se pozastavím nad aktuální právní úpravou postavení úředníků veřejné správy, obzvláště pak v kontextu s novým zákonem o státní službě. Poté porovnáím práva a povinnosti, výběr a vzdělávání úředníků na úrovni státní správy a samosprávy. Etické kodexy, které mají mimo jiné usměrňovat jednání úředníků a napomáhat k zabraňování korupce, pak završí tuto kapitolu.

Neetické chování bude rozebírat poslední kapitola. Uvedu obecnou charakteristiku korupce a poté aktuální protikorupční opatření ve veřejné správě České republiky. Zmíním i oblast lobbingu.

Cílem této bakalářské práce je seznámení se s aktuálním stavem české veřejné správy a jednotlivými aspekty, jež jsou pro ni příznačné. Dále pak zachycení zásad etického úředního jednání, zda-li se snažíme o sblížení s Evropskou unií a jaké etické kodexy jsou v naší veřejné správě užívané. Na závěr pak přiblížení současných protikorupčních opatření.

1 Veřejná správa

1.1 Pojem správa, regulace, řízení

Správu lze obecně charakterizovat jako záměrnou činnost či soubor takových činností sledujících dosažení konkrétního cíle. Znamý právník, profesor Pražák, označil správu jako souhrnný pojem pro „*činnost sledující záměrně nějaký cíl nebo pro činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které činnosti*“¹. Cílem přitom může být buďto udržení nebo obnovení určitého žádoucího stavu. Správou se rozumí i procesy, které k dosažení takového stavu napomáhají, prostřednictvím nichž se správa uskutečňuje.

Zároveň je nutno říci, že správa je vykonávána v určitém institucionalizovaném systému a je zaměřena na regulaci jeho fungování, to znamená na volbu prostředků, kterými se má dosáhnout cílů stanovených řídicími subjekty. Regulace stávajícího stavu je tedy její hlavní činností, ale nevylučuje vznik stavu nového.

Dalším souvisejícím pojmem je řízení. Jedná se o širší a správě nadřazený pojem. Jeho úkolem a cílem je dosažení nového stavu a zajištění situace, kdy podřízení konají v souladu s cíli toho, kdo je řídí - nadřízeným. Logicky z toho vyplývá, že k řízení je nutná existence komunikačních vazeb mezi řídicím subjektem a řízeným objektem. Prostředky pro prosazení vůle řídicího jsou další nutností. Řízení nepotřebuje organizační systém, uskutečňuje se i mimo něj.

Oproti správě, která postupy a cíle činnosti spíše přebírá, řízení tyto plány a záměry vytváří, určuje (správu ve smyslu veřejném u nás řídí vláda, určuje parlament, správa soukromá si postupy a cíle určuje sama). Nově vzniklý stav je pomocí správy udržován a rozvíjen, což je cílem regulace.

O správu ve smyslu řídicích metod jde v rámci jejích vnitřních organizačních struktur, které řídí, organizuje, určuje - zde správa používá prvky řízení, nikoliv působením správy navenek.

Řízení se provádí v rámci hierarchických vztahů, respektive nadřízení vůči podřízeným, naproti tomu správu lze vykonávat i vůči těm, kteří orgánu podřízení nejsou.

Z výše uvedeného se dá shrnout, že regulací se rozumí udržování systému ve stavu dynamické rovnováhy, cílem je udržení stavu původního nikoliv dosažení stavu nového.

¹ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12. ISBN 978-80-7478-561-0.

Naopak řízení je procesem vytváření nových situací, působení na okolí se záměrem docílit změny systému. Správa je mimo jiné činností jak regulační, tak i řídicí.²

1.2 Fenomén formální organizace a byrokracie

Formální organizace jsou v dnešním moderním světě ubikvitárním jevem a jejich formální vymezení je důležitým atributem institucí všeho druhu. Fungují jako umělý prostředek pro sladění jednání většího počtu osob za určitým cílem. Jejich existence však není pochopitelně nezbytnou podmínkou pro všechny lidské aktivity. A contrario dnes je stále větší okruh aktivit vykonáván organizovaně. Formální organizace jsou typické tím, že jejich principy fungování jsou v zásadě obdobné, ať se jedná o jakoukoliv činnost.

Z historického hlediska patřila mezi oblasti, v nichž byla snaha o koordinaci, například správa vrchnostenská a činnost vojenská.

Od počátku se všechny formální organizace snaží o zajištění stálosti jejího fungování při případné výměně jednotlivých osob v ní působících. To však není jednoduché a dodnes se nedá říci, že by řešení bylo optimální, jde se cestou pokusů a omylů.

S pokrokem doby a industrializací vznikají nové a nové organizace, a tím se rozvíjí i byrokratický aparát. Samotný pojem byrokracie má mnoho významů, může jít o organizaci veřejné správy, vadu vyvolávající neúčinnost organizací, státní zásahy či mechanismus narušující svobodu.

Uvnitř organizací dochází k transformacím a rozvoji stálých formálních struktur. Některé působí negativně jiné naopak. Častým a značným problémem ale je, že právě ty kroky, které měly účinnost organizace zvýšit, působí přesně naopak. Jedná se o dysfunkční vlivy a říká se jim byrokratizace, patří k nim například protekcionářství a úplatkářství. Pozor na mylnou představu o byrokratizaci jako jevu záměrně omezujícím racionalitu formálních organizací.

Byrokracie na jedné straně sice zabraňuje jakémusi tvůrčímu potenciálu ze strany zaměstnanců, ale zároveň i omezuje zneužívání moci plynoucí z postavení v organizaci. Snaží se o racionalizaci velkých organizací způsoby mírnějšími nežli v dobách předbyrokratických.

² HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 4. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.

MATES, P. a R. WOKOUN. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 134. ISBN 80-7117-5100-6.

KAFKA, M., P. KOLÁŘ, K. LACINA, P. MATES, M. STARÝ a K. SVOBODA. *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí* [online]. In: . Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., 2006 [cit. 2016-01-04]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzoro-ve-vzdelavaci-programy-a-studijni-texty.aspx>

Sociologické úvahy o organizacích byly v průběhu 20. století definovány ve dvou hlavních proudech - technickém a teoretickém. Technický směr je představován taylorismem. Nejvýznamnějším teoretikem téže doby, klasického období, se stal Max Weber.

Weber vychází z představy, že jakákoliv organizace osob se neobjede bez nerovného postavení mezi nimi a že vztahy nadřízenosti a podřízenosti jsou pro ni typické. Zformuloval tak typologii panství, ve které se zabývá právě těmito hierarchickými vztahy.

Za panství Weber považuje stav, kdy ovládaní (podřízení) konají ve shodě s cíli toho, kdo jim vládne, a podle jeho vůle, přičemž jejich jednání vypadá, jako by jednali z vůle vlastní. Rozlišil tři typy - panství legální, tradiční a charismatické. Panství legální je panstvím byrokratickým, organizační opak mu tvoří panství tradiční neboli správa patrimoniální.

Panstvím tradičním se rozumí organizace vzniklá přirozeně. Přejímá pravidla pro regulaci společnosti platící již v minulosti. Je zde víra v tradici a hodnotu, že vůdci jsou všichni podřízeni zcela a je nastolena nerovnost mezi členy. Úkoly jsou úředníkům zadávány nahodile, většinou z aktuální vůle a potřeby pána, nejedná se však pouze o věci úřednické, ale i osobního a pánovu moc reprezentujícího charakteru. Patrimoniální úředníci tedy nemají pevně stanovený rozsah kompetencí, vždy se jedná o právě nastalou libovůli pána, důležitý není ani charakter daného úkolu. Rozhodující pro ně není ani jejich odbornost, do funkcí jsou obsazováni spíše podle oblíbenosti či konexí. Vyřizování záležitostí probíhalo nejprve jen ústně. Nerozlišuje se soukromá a úřední sféra.

Naproti tomu panství legální je organizací umělou. Normy jsou vytvořeny bez osobního základu, platí tedy pro všechny členy organizace bez ohledu na to, zda jsou v podřízeném nebo nadřízeném postavení, důraz je kladen na obecnost předpisů a aplikovatelnost na široké spektrum případů (všichni členové organizace jsou si rovni). Existuje však hierarchie pravomocí. Úředníci mají přesně vymezené a stálé kompetence. Podřízení se je zaměřeno na věcné principy, podrobení se postupům a zásadám organizace. Předpokládá se racionalita uvažování, používání přiměřených prostředků k dosažení cílů a to, že placení úředníci pracují svědomitěji. Oddělují se úkoly v organizaci od aktivit soukromých, to samé platí pro majetek. Toto legální panství je základem byrokratické správy a jeho principy rýsují hlavní charakteristiky Weberova ideálního typu byrokracie, kterým chce poukázat na potenciální možnosti ukryté v racionálnějších podobách správy.

Postavení byrokratických úředníků vyplývající z těchto charakteristik lze shrnout takto: výkon činnosti je jejich hlavním zaměstnáním, závazek věrnosti věcnému účelu organizace, před přijetím odborná příprava a zkoušky, jmenování nadřízenou osobou, právní

garance jejich postavení, společenská prestiž, odměna dle postavení případně počtu odsloužených let, kariérní růst, jistota spojená s doživotním právem na úřad.

Dnes je moderní byrokratická organizace typickým příkladem organizace formální.³

Max Weber samozřejmě nebyl jediným sociologem, který se touto problematikou zabýval. Vývojem společnosti a pokrokem doby procházíme neustálými proměnami, stejně tak i tato oblast. Weberovy teorie tak pochopitelně nezůstaly bez kritiky a nových poznání. Na jeho poznatky reagovala celá řada dalších osobností a byly vypracovány další teorie a studie. Někteří s Weberem souhlasili, jiní jeho teorie propracovali hlouběji nebo přišli s fakty jeho teorie vyvracející. To však není předmětem této práce.

1.3 Pojem veřejná správa

1.3.1 *Správa soukromá a správa veřejná*

Nejprve je nutno se pozastavit nad dělením správy na soukromou a veřejnou.

Hlavní charakteristiky správy soukromé:

- soukromé záležitosti, soukromé subjekty, soukromý zájem
- zavazuje pouze subjekty, které jsou k ní v určitém vztahu (například zaměstnanci)
- zásada legální licence

správa veřejná:

- veřejné záležitosti, veřejný zájem
- vrchnostenská činnost
- zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí⁴

Zásadu legální licence, čili že je dovoleno vše, co není zakázáno, u nás zaručuje jak Ústava ČR v čl. 2 odst. 4: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ tak i LZPS v čl. 2 odst. 3: „Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Právo soukromé se může tedy chovat i *praeter legem* (možnost právní úpravy záležitostí právem

³ KELLER, J. *Sociologie, byrokracie a organizace*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996, s. 11-29. Základy sociologie. ISBN 80-858-5015-X.

GIDDENS, A. *Sociologie. Aktualizované a rozšířené vydání revidované P. W. Suttonem*. Praha: Argo, 2013, s. 718-721. ISBN 728-80-257-0807-1.

⁴ MATES, P. a R. WOKOUN. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 134-135. ISBN 80-717-5100-6.

neregulovaných), což je veřejné správě respektive veřejnému právu zakázáno, ale zároveň nesmí jít o chování *contra legem* a ani *in fraudem legis*.

Pro právo veřejné a potažmo orgány veřejné moci platí zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí, která je zakotvena v čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR: „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Zde se ukazuje, že správa veřejná je více vázaná právem než správa soukromá a může jednat pouze *secundum et intra legem*. Orgány státní moci veřejnou moc uplatňují pouze v případech stanovených zákonem, v jeho mezích a způsoby jím určenými. Tato zásada tedy znamená, že je povoleno pouze to, co zákon výslovně dovoluje.⁵

Diferenčním hlediskem mezi oběma správami může být i to, že soukromou správu zákonodárce vymezuje pouze negativně, a to tím, že jejímu subjektu určuje rámec jeho jednání. Negativní vymezení správy veřejné spočívá v teorii dělby moci na zákonodárnou, výkonnou a soudní. Pozitivní vymezení lze stručně charakterizovat určením působnosti a pravomoci jejím vykonavatelům, přičemž nezáleží zda se jedná o subjekty státní, samosprávné nebo dokonce soukromoprávní.⁶

1.3.2 Právní dualismus, teoretické modely správy

Rozlišování práva na soukromé a veřejné patří k základním členěním práva. Svůj původ má již v římském právu, u nás bylo a je toto členění uznáváno vyjma období totalitního (1948 - 1989). V této distinkci však nikdy nebyl jednoznačný názor ani jednoznačné kritérium rozlišení. Proto existuje celá řada teorií zabývajících se tímto právním dualismem. Za základní teorie můžeme považovat teorii zájmovou, mocenskou a organickou.

Teorie zájmová

Asi nejstarší teorie vypracovaná římským právníkem Ulpianem říká, že to, co je v zájmu soukromém, je právo soukromé a naopak, co je zájmem veřejným, se řadí pod právo veřejné. Kritizována je zde neurčitost samotného pojmu soukromý/veřejný zájem.

Teorie mocenská (subordinační)

Zde se rozlišuje dle toho, zda jsou k sobě účastníci právního vztahu v rovném postavení (právo soukromé) či nikoliv (právo veřejné).

⁵ Tamtéž

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 33. ISBN 978-80-7380-454-1.

⁶ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12-15. ISBN 978-80-7478-561-0.

Teorie organická (subjektů)

Pokud je subjekt v právním poměru kvůli svému členství ve veřejné korporaci, jedná se o právo veřejné. Ostatní právní vztahy se řídí právem soukromým. Tato teorie má i modernější varianty⁷.

S vědomím, že neexistuje striktně daná hranice mezi soukromým a veřejným právem, odůvodňuje Ústavní soud ČR své stanovisko v nálezu spisové značky I. ÚS 41/98 „...v moderní společnosti se nezřídka prolínají prvky veřejného a soukromého práva tak, že nelze zcela jednoznačně veškerou činnost té či oné instituce označit pouze za veřejnoprávní nebo pouze za soukromoprávní. Lze si představit, že určitá instituce podle povahy konkrétní činnosti může v určitých vztazích vystupovat jako soukromoprávní, v jiných jako veřejnoprávní subjekt. Je proto třeba vážit, o jaký druh konkrétní činnosti té které instituce se jedná...“⁸

„Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“⁹ Například z tohoto usnesení spisové značky II. ÚS 75/93 je patrná náklonnost Ústavního soudu ČR k teorii mocenské.

Další způsob klasifikace může vycházet z obsahu právních vztahů. V soukromoprávních vztazích je typická rovnost zúčastněných subjektů, dispozitivní normy, smluvní autonomie a ochrana slabší strany. Naopak je tomu u vztahů veřejnoprávních, kde chybí autonomie vůle, orgány veřejné moci rozhodují autoritativně, subjekty tedy nejsou v rovném postavení, používají se zde normy kogentní. Tyto distinkce se dnes používají i pro rozlišování soukromého a veřejného práva dle kritéria rozdílné metody právní úpravy. V prvním případě jde o metodu soukromoprávní, ve druhém o veřejnoprávní.¹⁰

⁷ Za zmínku stojí zejména nová teorie subjektů (teorie zvláštního práva) - práva a povinnosti všech právních subjektů i nositelů veřejné moci upravuje právo soukromé a je právem obecným kdežto právem zvláštním je právo veřejné přiznané pouze nositelům veřejné moci při výkonu jejich činnosti a materiální organická teorie - veřejným právem je soubor právních norem, ve kterých je alespoň jeden subjekt nositelem veřejné moci (podle HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 24-25. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3).

⁸ Nález Ústavního soudu ČR: sp.zn. I.ÚS 41/98. In: *Databáze NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 2016-01-06]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=1-41-98>

⁹ Usnesení Ústavního soudu ČR: sp.zn. II. ÚS 75/93. In: *Databáze NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 2016-01-06]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=2-75-93>

¹⁰ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 31-37. ISBN 978-80-7478-002-8.

1.3.2.1 Veřejný zájem

Jak již bylo kritizováno Ulpianově teorii, neurčitost pojmu veřejný zájem znesnadňuje rozlišení správy na soukromou a veřejnou i v současnosti. V souvislosti s rozšiřováním služeb veřejnosti je neposkytují pouze stát a veřejnoprávní korporace, ale i subjekty práva soukromého, jako jsou například nadace a spolky, na něž stát veřejné úkoly delegoval. Nový občanský zákoník (dále jen NOZ) považuje v § 146 za veřejně prospěšnou tu právnickou osobu „jejímž posláním je přispívat v souladu se zakladatelským právním jednáním vlastní činností k dosahování obecného blaha.“ Co je to ale právě ono obecné blaho? Dle Komentáře k NOZ se na tento neostřý pojem díváme ze dvou hledisek. Filozofie uvažuje o blahu jako o tom, „co lze hodnotit na jiném subjektu jako užitečné a prospěšné se zřetelem k jeho záměru“¹¹. Ze sociologického hlediska můžeme o blahu hovořit „jako o rovnováze mezi potřebami a prostředky k jejich dosažení“. Obecné blaho a jeho dosahování je tedy klíčem progresy hospodářské, kulturní a v neposlední řadě přispívá i k uspokojování potřeb společnosti.¹² Nicméně ani tento, veřejný zájem sice značící pojem, nám k exaktnímu vymezení pojmu veřejného zájmu příliš nepomáhá.

Veřejným zájmem rozumíme veřejný pořádek, veřejný klid, zajištění vzdělávacích a zájmových zařízení, dopravní obslužnosti, ochranu životního prostředí apod. Typicky je tento zájem nadřazen zájmům jednotlivce. Jedná se o společný zájem širšího okruhu společnosti. Stát by měl zajistit jeho ochranu a prostředky k vynucení zastavení určitého protiprávního jednání.¹³ Lze jím chápat „zájem na řádném fungování společnosti“¹⁴.

1.3.3 Veřejná správa, smysl materiální a formální

Veřejná správa je klíčovým pojmem správního práva¹⁵. Jak je z výše uvedeného zřejmé, nemá ani tento pojem legální definici. Jedno z mnoha možných pojetí veřejnou správu

GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 116-117. ISBN 978-80-7380-454-1.

¹¹ *Občanský zákoník: komentář* [online]. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014 [cit. 2016-01-07]. Komentáře (Wolters Kluwer ČR), § 146. ISBN 978-80-7478-369-2. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=6B3pCQAAQBAJ&pg=PT549&lpg=PT549&dq=co+je+obecn%C3%A9+blaho&source=bl&ots=KXtzT5saRG&sig=WaGZXH_IuQGfNrmNZ7xqRI3qt2U&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwiD9Zfcu5fLAhVI0hoKHUTaDscQ6AEIUzAJ#v=snippet&q=obecn%C3%A9%20blaho&f=false

¹² Tamtéž

¹³ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 12-13. ISBN 978-80-7478-561-0.

MATES, P. a R. WOKOUN. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001, s. 164. ISBN 80-717-5100-6.

¹⁴ KLÍMA, K. *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 144. ISBN 978-80-7380-296-7.

¹⁵ „Správní právo je ta část právního řádu, která upravuje veřejnou správu. Představuje soubor právních norem vztahujících se na veřejnou správu, pokud jde o její organizaci a činnost, včetně vztahů vznikajících při jejím

charakterizuje takto: „*správa veřejných záležitostí vykonávaná subjekty veřejné správy a jejich orgány*“¹⁶, kde prioritou je ten onen veřejný zájem. Je vykonávaná prostřednictvím nositelů veřejné moci potažmo vykonavatelů. Dle povahy nositele členíme veřejnou správu na státní právu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.¹⁷

Pro další definování napomáhá zkoumání pojmu ze dvou různých přístupů. Jedno z pojetí nese funkční charakter a veřejnou správou rozumí určité činnosti správní povahy směřující k naplnění určeného cíle. Jedná se o smysl materiální. Kdo je vykonavatelem není z tohoto pohledu podstatné, soustředění spadá na obsah a charakter činnosti. Takto můžeme veřejnou správu vidět jako souhrn dílčích úkolů veřejné správy. Druhý, organizační, přístup se zaměřuje naopak právě na vykonavatele takových úkolů. Jedná se o smysl formální, veřejná správa je pak souborem formálních institucí (orgánů veřejné moci) uskutečňujících správní činnost. Pro správu jako takovou jsou organizační struktury a vazby mezi nimi předpokladem její existence.¹⁸

S materiálním smyslem souvisí otázka pozitivního a negativního vymezení veřejné správy (viz výše).

1.4 Druhy veřejné správy

Na klasifikaci veřejné správy má nemalý vliv dělba moci. Moderní pojetí této dělby je na moc výkonnou, zákonodárnou a soudní, nicméně toto dělení není jediné. Dalším způsobem je rozčlenění území státu na země, kraje, okresy a obce, případně federace (pro Českou republiku platí Ústavou ČR zakotvené členění na obce - základní ÚSC a kraje - VÚSC, které lze vytvořit či zrušit pouze ústavním zákonem¹⁹). Rozhodnutí o tom, které činnosti bude vykonávat přímo stát prostřednictvím svých orgánů a úřadů a které budou svěřeny subjektům jiným a na jaké úrovni (organizace veřejné správy), záleží na obou zmíněných dělбách.

V tomto případě veřejnou správu kategorizujeme dle jejího organizačního uspořádání, právní formy výkonu a úkolů, které vykonává.

Organizační uspořádání

výkonu...“ (podle HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012, s. 15. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3).

¹⁶ HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 13. ISBN 978-80-7380-459-6.

¹⁷ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 20. ISBN 978-80-7478-002-8.

¹⁸ HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 14-15. ISBN 978-80-7380-459-6.

¹⁹ Zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.

Každý stát má specifickou organizaci veřejné správy, existují však určité organizační principy (viz dále). Evropská unie se v tomto směru snaží o postupné sblížení úkolů veřejných správ, do organizace jednotlivých států však nezasahuje. Základními pojmy jsou zde působnost a příslušnost, tedy pravomoc a působnost v té které záležitosti rozhodovat.

Právní forma

Použitou právní formou veřejnou správu rozdělujeme na správu vrchnostenskou (mocenskou) a správu fiskální. V prvním případě se jedná o formy práva veřejného, především právo správní, životního prostředí a finanční, vydává správní akty, kterými reguluje pravidla chování. Ve druhém, kdy stát nemá vrchnostenské postavení a v právních vztazích vystupuje v pozici rovného účastníka, se používají formy práva soukromého. Tato správa se týká záležitostí finančních a majetku státu. Vedle těchto správ známe správu pečovatelskou, která se týká sociálních úkolů státu a mísí se v ní právo veřejné i soukromé, jedná se o službu veřejnosti, nejde o výdělečnou činnost.

Úkoly

Podle obsahové náplně úkolů členíme veřejnou správu na věcné oblasti - odvětví, resorty, například školství, doprava, zemědělství, kultura, což je předpokladem pro přidělení úkolů jednotlivým vykonavatelům veřejné správy a jejich systematizaci.²⁰

1.5 Organizace veřejné správy

„Organizace veřejné správy je trvale vytvořený systém, který vytváří relativně stálé, cílově zaměřené vztahy, a lze ho měnit podle stavu vývoje společnosti.“ Tento složitý systém je tvořen subjekty a vykonavateli veřejné správy, kteří zabezpečují fungování celé veřejné správy tím, že realizují nařizovací, výkonnou a podzákonnou činnost.²¹

1.5.1 Ústavní základy

V této oblasti je nutná regulace právními normami, které veřejné správě určují základní zásady fungování. Primární úlohu zde hrají ústavní zákony jako předpisy s nejvyšší právní silou a ostatním předpisům nadřazené. Ústavní pořádek České republiky však zakládá

²⁰ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 21-22. ISBN 978-80-7478-561-0.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 24-25. ISBN 978-80-7478-002-8.

²¹ HORZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 16. ISBN 978-80-7380-459-6.

„pouze“ základní práva a určuje, která mají být dále provedena zákonem, neurčuje tak celou organizaci a činnost veřejné správy.

Veřejnou správu nalezneme v hlavě třetí Ústavy ČR - Moc výkonná, a hlavě sedmé - Územní samospráva. Článek 67 stanovuje vládu vrcholným orgánem moci výkonné. Jedná se o případ, kdy Ústava ČR určuje veřejnou správu přímo, takzvaným generálním zmocněním. Naopak článek 69 pak říká, že ministerstva a jiné správní úřady mohou být zřízeny a jejich působnost stanovena pouze zákonem²². „Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon²³.“ Toto jsou příklady vyžadující konkretizaci v dalším zákoně a jde o speciální zákonné zmocnění. Je ale zřejmé, že veškerá organizace a činnost veřejné správy nemůže být upravena pouze zákony, a proto Ústava ČR dává možnost ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy, aby na základě a v mezích zákona vydávaly právní předpisy. Zároveň k tomu musí být tím zákonem zmocněny, tato trojčlenka je nezbytná²⁴. Pro obsah podzákonných právních předpisů je určující obsah právního předpisu, ze kterého vychází (na jehož základě jsou vydány), a potřeba další regulace společenských vztahů tím daným zákonem upravených.

Co se týče výkonu veřejné správy na úrovni územní samosprávy, je stěžejní článek 105 hlavy sedmé Ústavy ČR: „Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.“ Konkrétní zmocnění ÚSC vydávat nařízení v rámci přenesené působnosti pak upravuje zákon o obcích a zákon o krajích. Vydávat obecně závazné vyhlášky mohou zastupitelstva v mezích své působnosti na základě článku 104 (působnost samostatná).

1.5.2 Kritéria organizačního uspořádání

Důležitými kritérii pro organizační uspořádání veřejné správy u nás jsou tedy subjekt, působnost a pravomoc. Subjekt se stává nositelem veřejné správy a blíže si jej vymežíme v následující podkapitole. Působnost rozlišujeme zejména územní a věcnou. Buďto má vykonavatel veřejné správy působnost celostátní, tzn. jeho právní akty jsou závazné pro celou republiku, nebo pouze místní, regionální (například nařízení kraje platí pouze pro správní obvod daného kraje). Věcná působnost určuje rozsah záležitostí, ve kterých je ten který vykonavatel kompetentní. Všeobecná správní působnost náleží kupříkladu vládě, naopak působnost dílčí pak ministerstvu (jedná se o specializaci na jednotlivé oblasti správy).

²² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřizování ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

²³ Zákon č. 234/2014, o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴ Jedná se o podzákonné právní předpisy, ministerstva a jiné správní úřady vydávají vyhlášky, obce a kraje obecně závazné vyhlášky nebo nařízení. Vláda je vydáváním nařízení zmocněna přímo v Ústavě, článku 78.

Pravomocí se rozumí souhrn právních prostředků, které má subjekt k dispozici k řešení zákonem mu svěřených úkolů. K výkonu veřejné moci musí být subjekt oprávněný.²⁵

1.5.3 Subjekty a vykonavatelé státní správy

Jak bylo řečeno, tyto pojmy patří k základním kritériím pro organizaci veřejné správy. „*Subjektem veřejné správy je nositel veřejných práv a povinností a odpovědnosti z toho vyplývající.*“²⁶ Správní věda pak rozlišuje subjekty (nositele) na stát a jiné subjekty, o nichž to stanoví Ústava ČR nebo zákon (zákonná delegace). Pokud budeme vycházet z dělení veřejné správy na státní správu a zbývající veřejnou správu, státní správu garantuje stát (potažmo vykonavatelé státní moci) a tu zbývající - samosprávu a ostatní veřejnou správu, pak právnické osoby veřejného práva (veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky, státní fondy) a subjekty práva soukromého (typicky nadace a obecně prospěšné společnosti).

Stát uskutečňuje veřejnou správu skrze své organizační složky. Ty se označují za přímé vykonavatele státní správy a svoji činnost realizují bezprostředně a ve jménu státu. Jedná se o vládu, prezidenta republiky, ministerstva, jiné ústřední správní úřady, neústřední správní úřady s celostátní působností, odborné správní úřady, veřejné sbory a nezávislé správní úřady. Vedle těchto zde působí i nepřímí vykonavatelé veřejné správy. Nejedná se o orgány státu, ale o orgány veřejnoprávních korporací (obcí a krajů) a soukromé osoby, jimž byl výkon státní správy propůjčen buďto s celostátní nebo místní působností (například veřejné stráže).²⁷

Soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb.) toto rozlišení potvrzuje v § 4 odst. 1 písm. a) kde v podstatě veřejnou správu definuje ve smyslu formálním: „Soudy ve správním soudnictví rozhodují o: a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy.“

1.5.4 Organizační principy

Konečně se dostáváme k organizačním principům, jež mají pro strukturu veřejné správy též značný význam. Jedná se o ověřené způsoby organizování správy veřejné,

²⁵ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 132-133, 135-136. ISBN 978-80-7478-561-0.

²⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 255. ISBN 978-80-7478-002-8.

²⁷ Tamtéž, s. 253-254

ale i soukromé. Dotýkají se hlediska funkčního i organizačního. Nelze je považovat za obecné, vždy záleží na konkrétních podmínkách. Jsou to důležitá pravidla a měřítko, která je nutno při strukturalizaci veřejné správy sledovat.

Svůj původ mají spojený právě s formálními teoriemi organizace, Weberovým byrokratickým modelem počínaje. Existuje nespočet dalších pojetí a členění. Uvedeme si zde nejvíce používaná členění organizačních principů. Pro výstavbu veřejné správy je důležitý princip: územní a věcný, centralizace a decentralizace, koncentrace a dekoncentrace, kolegiální a monokratický, volební a jmenovací.

Územní princip se vyznačuje tím, že působnost správního orgánu je dána územním hlediskem a správní agenda je na konkrétním územním celku svedena do jednoho správního orgánu. U principu věcného je to pak stejnorodost správní agendy, která má být vykonávána a vede k zakládání specializovaných útvarů. V praxi nalézáme kombinaci těchto principů.

Centralizací rozumíme vertikální soustředování pravomocí směrem nahoru, do státního centra. Mohou to být vyšší úrovně správních jednotek nebo celé soustavy (vláda, ministerstva, jiné ústřední správní úřady). Rozhodování si buďto vyhradí nebo zasahují do pravomoci nižších jednotek prostřednictvím vnitřních předpisů a příkazů a provádí jejich dozor. Vylučuje samosprávu. Decentralizace je opakem, centrum deleguje pravomoci včetně odpovědnosti na subjekt zpravidla odlišný od státu, například kraj. Nejedná se již o organizační složku státu a původní nositel tak novému nemůže přikazovat, není mu podřízený. Výhodou má být rozhodování na úrovni, která je občanům nejbližší a má potřebné informace. Jde o proces přibližování veřejné správy občanům. Předpokladem je existence samosprávy, která je vázaná příkazy státních orgánů jen při výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti.

Koncentraci a dekoncentraci lze provádět ve vertikální i horizontální rovině. Správní orgány se slučují nebo rozdělují v závislosti na změně agendy v rámci jednoho organizačního systému. Pokud soustředíme úkoly do jednoho orgánu na stejné úrovni, jde o horizontální koncentraci. U horizontální dekoncentrace je tomu přesně naopak. Dělbá působnosti mezi vyšším a nižším orgánem je projevem vertikální koncentrace (kumulace působnosti u úřadu vyššího) nebo dekoncentrace (delegace na nižší úřady téhož organizačního systému, takzvané „dekoncentráty“), příkladem může být Ministerstvo financí a Generální ředitelství cel. Vertikální koncentrace a centralizace jsou v podstatě totéž.

Kolegiální orgán tvoří kolektiv osob, který společně hlasuje o věci a výsledkem je usnesení. Nutnou součástí usnášení se jsou striktně stanovená pravidla, která se musí dodržovat, určuje se i minimální počet osob potřebný k tomu, aby byl orgán usnášeníschopný.

Znakem těchto orgánů bývá všeobecná správní působnost a pravomoc rozhodovat o určitých otázkách jako jediný možný orgán, často jsou řídicím prvkem nějaké organizační soustavy. Jedná se spíše o programová rozhodnutí. Typickým kolegiálním orgánem v České republice je vláda. Mohou se tak však nazývat i orgány pomocné, poradní. Usnesení takových orgánů nemají závazný charakter, jsou to pouze doporučení sloužící pro potřeby orgánů, které je mají k dispozici. Monokratický princip se užívá tam, kde je pravomoc rozhodovat svěřena jedné úřední osobě, příkladmo ministři. Ta může do rozhodování zapojit i další osoby či instituce, případně své pravomoci delegovat na podřízené. Jde pouze o projev vnitřní dělby práce v rámci orgánu, odpovědnost tak zůstává vedoucímu.

Princip volební a jmenovací souvisí se způsobem dosazování osob do funkcí. Dalo by se říci, že kolegiálním orgánům je předurčena volba a monokratickým jmenování. Není tomu tak ale vždy. Jmenování provádí zpravidla jediná osoba, může to ovšem učinit i orgán kolegiální jako projev jednotné vůle daného orgánu. Pokud ustanovování do funkce probíhá volbou, sčítají se hlasy jednotlivých osob a výsledkem je pak vůle většiny. Jmenování je příznačné pro státní správu, volba pro samosprávu.²⁸

1.6 Reforma veřejné správy

Reformou současné veřejné správy rozumíme dlouhotrvající proces započatý po pádu totalitního režimu a snahu o navrácení se k demokratickým principům vlády korespondujícími se západoevropskými státy. K cílům reformy v 90. letech minulého století patřilo obnovení samosprávy a s tím související decentralizace státní správy na orgány ÚSC, dekoncentrace na nižší stupně orgánů, rozdělení působnosti mezi obcemi a VÚSC, právní úprava státní služby, zavedení správního soudnictví a také celkové zefektivnění veřejné správy. Stěžejní je rok 1990, ve kterém byl obnoven demokratický stát, novelizována socialistická ústava²⁹ a národní výbory ukončily svoji činnost na všech úrovních. Funkci místních národních výborů převzaly podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích obecní úřady. Obce byly odstátněny a byl jim navrácen statut veřejnoprávních korporací, obnovena samostatná i přenesená působnost. Okresní národní výbory nahradily okresní úřady, pouze krajské národní výbory ukončily svoji činnost bez náhrady, jejich kompetence převzaly z části obecní a z části okresní úřady.

²⁸ HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 116-122. ISBN 978-80-7478-561-0.

²⁹ Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

Logicky zde chyběl mezistupeň mezi státní správou a nejnižší samosprávou, to nám bylo vytýkáno Evropskou unií, ke které jsme v roce 1996 podali přihlášku ke členství.

Roku 1997 byl po dlouhém snažení přijat ústavní zákon č. 347/1997, o vytvoření VÚSC, který nabyl účinnosti 1. ledna 2000. Bylo jím zřízeno 14 krajů: Hlavní město Praha a kraje Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královéhradecký, Pardubický, Vysočina, Jihomoravský, Olomoucký, Moravskoslezský a Zlínský.

V roce 1999 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky schválila vládě koncepci reformy veřejné správy, jednalo se o spojení státní správy a samosprávy v jeden celek - veřejnou správu. V tomto roce byla do našeho právního řádu implementována i Evropská charta místní samosprávy.

Vytvoření dalšího stupně samosprávy, následná decentralizace a zahájení výkonu státní správy „novou“ územní samosprávou bylo výrazem první fáze reformy. S tím samozřejmě souvisela i potřebná legislativní revitalizace a v roce 2000 byl přijat jakýsi základní balík zákonů tvořící jádro reformy územní veřejné správy (první velký význam přinesl územní samosprávě pochopitelně rok 1993 a účinnost Ústavy ČR). Těmito zákony byly například zákon o obcích, o krajích, o volbách do zastupitelstev krajů, o hlavním městě Praze, o okresních úřadech (účinný do 31. prosince 2002) a o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů³⁰.

Druhá fáze reformy územní veřejné správy představovala ukončení činnosti okresních úřadů k 31. prosince 2002³¹. S tím byla spojena otázka územně správního uspořádání republiky a přenos kompetencí na jiné subjekty³². Největší část pravomocí přešla na obecní úřady obcí s rozšířenou působností, pověřené obecní úřady a obecní úřady. Věci vyžadující vysoký stupeň odbornosti přecházely na úřady krajské. Nově zavedené obce s rozšířenou působností navazují na označení obcí s pověřeným úřadem jako obcí druhého stupně a základních obcí stupně prvního, proto se jim říká obce třetího stupně, mají rozsáhlejší působnost věcnou i územní. Co se týče právní úpravy na úrovni obcí, byl vydán zákon č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích a zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí

³⁰ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech a zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů.

³¹ Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

³² Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působící v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách.

s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Nutno podotknout, že to nebyly jediné novely obecního zřízení. Kupříkladu v letech 2003 - 2006 se dočkalo dalších třinácti novel, přičemž nelze většinu z nich nazvat potřebnými a žádoucími.³³

Evropská unie (EU) používá pro nejrůznější statistické účely speciální metodiku Nomenclature Unit of Territorial Statistic, v překladu jde o nomenklaturu územních statistických jednotek známou pod zkratkou NUTS. Podle této klasifikace EU hodnotí význam regionů či je zařazuje pod konkrétní cíle strukturální politiky EU, zejména pak napomáhá při čerpání prostředků ze strukturálních fondů EU. Český statistický úřad vypracoval (na základě usnesení vlády) po dohodě se Statistickým úřadem Evropských společenství Klasifikaci územních statistických jednotek CZ-NUTS. Pro toto vymezení je důležitá existence územně správních úrovní a skutečnost, že vyšší jednotka je tvořena jednotkami nižšími. Úrovně: NUTS 0 - stát, NUTS 1 - území, NUTS 2 - region, NUTS 3 - kraj, NUTS 4 - okres/mikroregion a NUTS 5 - obec. Pro přísun financí je hlavní klasifikace NUTS 2. Tato nomenklatura u nás vstoupila v platnost roku 2000, nahradila Číselník krajů a obcí a zaznamenala nové územně správní uspořádání v souvislosti s vytvořením VÚSC. Součástí evropské klasifikace se stala až po vstupu České republiky do EU v roce 2004. V roce 2008 byla NUTS aktualizována, zanikla NUTS 4 a NUTS 5. Pro regionální členění je zaveden systém Local Administrative Units - LAU, kdy se okresy a mikroregiony stávají LAU 1 a obce LAU 2.³⁴

1.7 Předpoklady a principy dobré správy

1.7.1 Demokratický právní stát

I vzhledem k tomu, že veřejná správa se pojímá jako služba veřejnosti a občané se na ní mohou podílet, je demokratická forma vlády dozajista výchozím předpokladem, od kterého se dobré fungování (respektive vůbec fungování) veřejné správy může odrazit. Již Preambule Ústavy ČR označuje náš stát jako svobodný a demokratický, který respektuje

³³ VOŠTRÁ, L., J. ČERMÁKOVÁ a J. GROSPÍČ (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference : Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, s. 14-15. ISBN 80-864-7371-6.

GROSPÍČ, J., T. LOUDA a L. VOŠTRÁ (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století" : Třešť, 21.-22.11.2006*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 131-133, 138-148. ISBN 978-80-7380-028-4.

PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008, s. 32-33. ISBN 978-80-7043-722-3.

³⁴ Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS). Český statistický úřad [online]. [cit. 2016-01-28]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_uzemnich_statistickych_jednotek_-cz_nuts-

základní hodnoty, jako je úcta k lidským právům, a je založen na zásadách občanské společnosti. Dále v článku 2 Ústava ČR uvádí, že lid je zdrojem veškeré státní moci a vykonává ji nepřímo, avšak je zde ponechána možnost přímé demokracie. Politický pluralismus (čl. 5) charakterizuje svobodný a dobrovolný vznik jakožto i volná soutěž politických stran, podmínkou je respektování základních demokratických principů. Článkem 9 Ústava ČR zaručuje trvalost demokracie tím, že výkladem právních norem nelze odstranit nebo ohrozit základy demokratického státu. Tato ochrana se posílila po vstupu České republiky do EU na nadnárodní úroveň. Pro moc výkonnou (hlava druhá) platí mimo jiné zásada, že politická rozhodnutí musejí vycházet z vůle většiny, která se vyjadřuje svobodným hlasováním (čl. 6). Důležitou roli zaujímá samospráva, zaručená článkem 8 a upravená v hlavě sedmé.

Neopomenutelná je zároveň LZPS zaručující demokratický základ státnosti a svobodu jednotlivce. Eliminuje vázanost státu na výlučnou ideologii nebo náboženské vyznání (čl. 2). Oddíl první LZPS vymezuje základní lidská práva a svobody, oddíl druhý pak práva politická. V kontextu tématu je vhodné uvést článek 21: „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“ Toto ustanovení je chápáno jako právo volební a zakládá přímou a zastupitelskou demokracii. Při přímé demokracii občan vyjadřuje svůj názor osobně, buďto metodou rozhodovací nebo konzultativní prostřednictvím voleb a referend. V případě zastupitelské demokracie občané propůjčují svoji legitimitu jimi zvoleným zástupcům (orgánům). Zastupitelské sbory pak provádějí výkon moci zprostředkovaným způsobem.³⁵

Pojetím demokracie se zabývá i Ústavní soud ČR. Plénum Ústavního soudu v nálezu spisové značky Pl.ÚS 19/93 zaujímá toto stanovisko: „...*Naše nová ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje, vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti... Politický režim je legitimní, je-li vcelku schvalován většinou občanů... princip svrchovanosti lidu, který je nositelem nadstátní moci, moci konstitutivní, zatímco zákon je produktem moci uvnitř státu již konstituované a institucionalizované... V pojetí ústavního státu, na kterém je založena Česká ústava není právo a spravedlnost předmětem volné dispozice zákonodárce a tím ani zákona, protože zákonodárce je vázán určitými základními hodnotami, jež Ústava prohlašuje za nedotknutelné. Česká ústava např.*

³⁵ KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010, s. 203-205, 360-362. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-261-5.
KLÍMA, K. *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 131-141. ISBN 978-80-7380-296-7.

v čl. 9 odst. 2 stanoví, že "změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná"..."³⁶

1.7.2 Principy dobré správy

Dobrou správu můžeme označit anglickým názvem „good governance“. Participace občanů na procesu vládnutí je základní tezí, jež je naplňována, pokud je veřejná správa uskutečňována jako služba pro občany. Dobrá správa je snahou o správu rychlou a bez zbytečných výdajů, probíhá v rámci platného práva a je přívětivá k adresátům.

Správa dodržující právní pravidla, spravedlivá, transparentní, efektivní, výkonná, odpovědná a správa, na níž se participují občané - takto vnímá good governance Organizace spojených národů.

K předpokladům jejího fungování patří nejen vhodné právní prostředí, ale i ustálenost a srozumitelnost právního řádu, kvalifikovaný úřednický aparát, pružnost organizačních struktur, dobré komunikační vazby, deetatizace, posilování soudní kontroly a informovanost skrze moderní informační technologie. Stále častěji se do veřejné správy zavádějí prvky moderních metod řízení^{37 38}.

Legální definici dobré správy bychom hledali marně. Přesto tento pojem slouží jako souhrn zásad chování (leč neformální) pro orgány státní moci, potažmo pak pro jednotlivé úředníky. Takové chování lze od nich spravedlivě požadovat. Jedná se o požadavky kladené nad rámec zákona, které vychází z ústavních zásad počínaje a legitimních občanských očekávání konče. Dobrá správa poskytuje ochranu před správou špatnou a jejími nežádoucími účinky jako například před nespravedlnostmi, zbytečnými průtahy a svévolí správních úřadů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen SŘ) definoval v § 2-8 vlastní zásady činnosti správních orgánů a prostřednictvím zákonné díkce v § 177 odst. 1 („Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“) z nich učinil všeobecně platné zásady pro výkon

³⁶ Nález Ústavního soudu ČR: sp.zn. Pl.ÚS 19/93. In: *Databáze NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky* [online]. [cit. 2016-01-28]. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/GetText.aspx?sz=Pl-19-93>

³⁷ Například metoda New Public Management jež vychází z myšlenky, že „ke zvýšení kvality poskytovaných veřejných služeb je nutné sladit potřeby a cíle tří zainteresovaných skupin - občanů, politiků a úředníků.“ (podle HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 55. ISBN 978-80-7478-561-0).

³⁸ Tamtéž, s. 53-55

veřejné správy. SŘ v § 8 odst. 2 pojem dobrá správa přímo uvádí (avšak nedefinuje) v souvislosti s tím, že v jejím zájmu mají správní orgány vzájemně spolupracovat.

Tento pojem zná i zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv a užívá ho již v § 1: „Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.“

Z toho plyne, že některé z principů dobré správy jsou sice naznačovány a roztrženy v zákonech a nejrůznějších dokumentech, ale neexistoval žádný jejich ucelený souhrn (v rámci České republiky).

Tehdejší ochránce práv, pan Otakar Motejl, se proto rozhodl tyto principy shrnout a zakomponovat i své vlastní poznatky. Jak je patrné, tento pojem není výdobytkem českého prostředí, ale je obsažen v řadě dokumentů pocházejících od Rady Evropy a EU. V roce 2002 byl přijat Evropský kodex řádné správní praxe, jenž se právě spolu s dalšími mezinárodními dokumenty stal pro tehdejšího ombudsmana inspirací. Svě „desatero“, které vypracoval se zaměstnanci jeho Kanceláře, představil na pracovní konferenci v Brně v březnu 2006.

Hlavními principy dobré správy jsou: zákonnost, nestrannost, včasnost, předvídatelnost, přesvědčivost, přiměřenost, součinnost, odpovědnost, otevřenost a vstřícnost. Pan Černín, tehdejší vedoucí sekretariátu veřejného ochránce práv, se na konferenci o principech s nadsázkou vyslovil jako o jakýchsi dobrých mravech veřejného práva. Stručná charakteristika principů:

Zásada zákonnosti. Správní úřad respektuje náš právní řád a jedná v souladu s ním. Při aplikaci musí brát v potaz provázanost a souvislosti jednotlivých právních předpisů. Respektuje konstantní judikaturu a právní stanoviska nadřízeného úřadu. Drží se smyslu a účelu právních předpisů.

Nestrannost. Úředník nedělá mezi osobami rozdíly a přistupuje ke všem stejně. Nevytváří si předsudky, potlačuje osobní sympatie a antipatie, zachovává názorovou a postojovou neutralitu. Pokud osobě nevyhoví, musí to vždy zdůvodnit. V případě, že je na něho podaná stížnost, řeší to výhradně úředník jiný, většinou mu nadřízený.

Včasnost. Úřad vyřizuje věci neodkladně, bez zbytečných průtahů. Pokud se vyřízení nečekaně prodlouží, musí o tom být osoba, jejíž věc se vyřizuje, okamžitě uvědomena. Spolupracuje s úřady, které mají na věci též zájem, případně u nich probíhá jiné řízení a výsledek je pro ně důležitý. U řízení zahájených z vlastního podnětu zahajuje úřad řízení v okamžiku, kdy se o důvodu pro zahájení dozvídá.

Předvídatelnost. Úřad rozhoduje obdobné případy obdobně a jeho rozhodnutí se dá předpokládat, případně rozhoduje dle rozhodnutí nadřízeného úřadu. Nelze v téže věci rozhodnout dvakrát jinak. Pokud shledá vážné důvody pro odchýlení se, vždy to řádně zdůvodní. Naplňuje oprávněné očekávání osob. Se správním uvážením zachází dle obecných zásad. Při změně úředních pravidel o této změně úřad včas informuje veřejnost. Struktura dokumentů je konstantní a dá se v ní snadno orientovat.

Přesvědčivost. Úředník má povinnost poskytovat osobě informace týkající se jejího řízení a o právech a povinnostech dané osobě vyplývajících. Přihlíží při tom k intelektuálu osoby a jejímu aktuálnímu stavu a podává informace tak, aby neuvedl osobu v omyl. Používá jednoduchý jazyk, neužívá nejednoznačné a příliš odborné pojmy. Každé rozhodnutí je řádně odůvodněno a jsou uvedeny všechny skutečnosti, podle nichž se rozhodovalo. Poučuje o opravných prostředcích.

Přiměřenost. Úřad je oprávněn zasahovat do práv a legitimních zájmů osob pouze, jestliže se prokáže nutnost zásahu k dosažení účelu a jen nezbytnou měrou. Musí zohledňovat vážnost situace a stav osoby, aby vůči ní nejednal nepřiměřeným způsobem, a požaduje po ní nezbytnou míru součinnosti. Na plnění povinností poskytuje přiměřenou lhůtu. Při aplikaci zákonů vychází z účelů zákonodárce, nevykládá je do absurdit.

Efektivnost. Pokud bude úřadu podána nepřislušná věc, postoupí ji věcně příslušné části organizační jednotky úřadu a sdělí to podávajícímu. Pokud je věc předmětem řešení více organizačních jednotek či odlišných úřadů, jsou spolu povinny komunikovat a poskytovat si informace. Úřady ve své činnosti usilují o komplexní a skutečné vyřešení celé záležitosti. Realizují svá rozhodnutí za pomoci vhodných prostředků a následně kontrolují jejich splnění.

Odpovědnost. Pokud je úřad kompetentní ve věci rozhodnout, nemůže se této odpovědnosti vyhnout, zprostit. Dopustí-li se úřad chyby, výslovně se přizná a písemně omluví. Nevyhýbá se ani nápravným opatřením a dotčenou osobu nebo osoby uvědomí o možnosti žádat o náhradu škody. Úředník se samozřejmě chybám a škodám snaží předcházet. Se získanými informacemi volně nedisponuje, naopak je chrání, ctí soukromí osob.

Otevřenost. Osoby mohou nahlížet do spisů a pořizovat si kopie. Úřad dbá na spisový pořádek, lehce vyhledává dokumenty ve spisech uložené. Při nahlížení osob do spisů dodržuje ochranu osobních údajů, soukromí, tajných informací, obchodních tajemství, zájmů jiných osob a podobně. Úřad za tyto služby neúčtuje neúnosné poplatky. Úředník vždy uvádí své jméno, funkci a úřední kontakt, tyto informace obsahují všechny dokumenty a jsou též volně k nalezení na internetových stránkách úřadu. V budově úřadu se musí osoby lehce orientovat,

názvy oddělení, odborů a kanceláří musí být zřetelně a viditelně označeny, též se uvádí i jména úředních osob. Lepší orientaci v budově napomáhají orientační tabule. Přehlednou úřední desku úřad umístí na viditelné místo.

Vstřícnost. Úředník si uvědomuje, že vykonává službu pro veřejnost, nepočíná si tak, aby narušoval lidskou důstojnost. Napomáhá osobě k dosažení cíle, ke kterému svým podáním směřuje. Jedná zdvořile a s respektem. Na podání, která nejsou anonymní, řádně odpovídá, všem podnětům a skutečnostem věnuje dostatečnou pozornost.³⁹

1.7.3 Kodex dobré veřejné správy

Rada Evropy přijala na 999. schůzi náměstků ministrů v červnu 2007 Doporučení Rec(2007)7 o dobré veřejné správě. Jedná se o doporučení pro vlády členských států o rozvíjení dobré veřejné správy. Rada Evropy se snaží o sblížení veřejných správ demokratických států prostřednictvím vydáváním rezolucí a doporučení, kterých již vydala mnoho. Vlády mají tyto akty respektovat a chovat se v souladu s nimi, ačkoliv jejich dodržování není v některých případech kontrolováno, jsou vzorem pro výkon veřejných správ. Jde o závazek minimálně z politického hlediska. Většinou se jedná o akty zaměřující se spíše na konkrétní aspekty výkonu veřejné správy. Toto doporučení definuje základní právo na dobrou veřejnou správu jako celek. Označuje dobrou správu za cíl a stav žádoucí. Dominantní úlohu hraje kvalitní legislativa a následná kontrola efektivnosti výkonu správy.

Samotný Kodex dobré veřejné správy je dodatkem tohoto doporučení a ve svém prvním článku říká: „Tento kodex upravuje zásady a pravidla, jež by měly veřejné orgány aplikovat ve svých vztazích k soukromým osobám s cílem dosáhnout dobré veřejné správy.“ Termín dobrá veřejná správa je následně definován přes její dílčí součásti zvané jako zásady dobré veřejné správy: zásada zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právní jistoty, časové přiměřenosti, participace, úcty k soukromí a transparentnosti.

Jak je vidno, tyto zásady v podstatě korespondují s principy, jež pro náš stát shrnul pan Motejl v roce 2006 inspiruje se mimo jiné i mezinárodními dokumenty. Proto si myslím,

³⁹ POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, s. 158-160. ISBN 978-80-7380-330-8.

Principy dobré správy. *Veřejný ochránce práv: Ombudsman* [online]. [cit. 2016-02-05]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

Principy dobré správy. *Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci* [online]. © Masarykova univerzita, 2006, s. 11-14, 63. [cit. 2016-02-05]. ISBN 80-210-4001-7. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf

že pojmání veřejné správy jako správy dobré a jako služby veřejnosti demokratickými státy na mezinárodní úrovni je sjednocené, sleduje stejné cíle a lpí na obdobných zásadách.⁴⁰

⁴⁰ „Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-02-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>
Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance. *Informační systém Masarykovy univerzity: Veřejné služby Informačního systému* [online]. [cit. 2016-06-02]. Dostupné z: http://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MV936K/um/Doporuzeni_VM_RE__2007_7-cesky.pdf

2 Etika úřední osoby

2.1 Úvod do etiky

Nejprve je potřeba přiblížit si základní pojmy, kterými jsou etika, morálka a mravnost. Etika jako taková se promítá do všech oblastí života a je jeho každodenní součástí. Můžeme se s ní setkat de facto kdekoliv. Je důležitá i pro společenskovědní obory, jako je sociologie, politologie, ale i věda správní.

Řecký výraz „éthos“ původně znamenal pastvinu, stáj, v přeneseném významu pak zvyk, obyčej, mrav. V současnosti etika označuje vědní disciplínu, jež se zabývá otázkami morálními a mravními, či takovou disciplínu, která zkoumá hodnoty a principy ovlivňující společenské chování žádoucí v konkrétní profesi. Této disciplíně se říká profesní etika. Důležitým prvkem etiky je aspekt axiologický (učení o dobru jako účelu jednání, učení hodnotové), deontologický (učení o mravních normách, jež dané hodnoty regulují, takzvané povinování) a aspekt behaviorální/pragmatický (učení o ctnostech⁴¹, jak si takové normy osvojit). Etika je tedy zkoumáním toho, co by mělo být. Normami říká, co je dobré a co je špatné, co by lidé měli dělat, používá k tomu různé ctnosti. Tyto normy mohou vynucovat určité jednání, které zabraňuje jednání neetickému, jako krádeži, vraždě, urážení, nebo mají společnost přimět k plnění ctností a hodnot poctivosti, čestnosti, soucitu a podobně. V souvislosti s právem užívá i takové přiměřené a oprávněné normy, jež zachycují zejména právo na život a soukromí. Etika působí i na uvědomování si, co je dobré a co ne uvnitř každého jedince. Normy, se kterými se jedinec sžije, musí být oprávněné, důvodné, přiměřené a slušné. Ve spojitosti s veřejnou správou je důležité poznamenat, že zavazující jsou i normy mající pro dané jednání funkční opodstatnění ve vztahu ke konkrétní organizaci či službě veřejnosti (nejde jen o morální rovinu). Budeme-li se na etiku dívat jako na filosofickou disciplínu, je to věda o jednání. Podle Aristotelova rozlišení filosofie praktická a zabývající se morálními jevy. Je to věda plná abstraktních pojmů, které se snaží zobecnit (dobro, zlo, svědomí, odpuštění a mnoho dalších). Při zkoumání lidského chování hledá odpovědi na nezákladnější otázky, jako je účel a smysl lidského žití, chce najít základní hodnoty, které povedou k nestrannosti, štěstí a poctivosti. Co je dobré pro jednotlivce, nemusí být dobré pro společnost. Podstata dobrého je většinou vnímána a spatřována v činech nedobrych.

⁴¹ Ctností se rozumí péče o charakter, čest a svědomí. Získaný návyk, který často až nevědomky nutí člověka k určitým mravně hodnotným způsobům chování (podle NESVADBA, P. *Filosofie a etika*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 214. ISBN 80-868-9892-X.).

Morálka pochází z latinského pojmu „mos“, v překladu vůle. Je obsahem etiky a souhrnem hodnot a ideálů, jež říkají, co je dobré a slušné pro konkrétní sociální entitu, rovněž pak i pro jednotlivce. Respektive jde o to, co v určité době, společnosti, třídě je a není. Etika se pak dá považovat za teorii morálky. Společnost hodnotí nastalé situace a ostatní osoby na základě morálních hodnot, které přijala a respektuje, a tím provádí morální volby. Tímto je ovlivněna jedinečná morálka jednotlivce, která vzniká zvnitřněním morálky společenské procesem sociálního učení. Jako důsledek pak chápeme stabilní individuální vzorec morálního jednání ovlivněný svědomím⁴² jedince.

Mravné je takové jednání, které se shoduje s jednáním obecně přípustným, správným a obecným míněním vůbec, zkráceně řečeno s morálkou doby. Zaměřuje se na ovlivňování chování jedinců mezi sebou a jedince a celé společnosti. Zaujímá širší sociální kontext a označuje se jako „sociální étos“. Jedná se o ustálené zvyklosti konkrétní společnosti.

Významný filosof Immanuel Kant chápal morálnost jako shodu lidského jednání se svědomím bez ohledu na motiv určitého jednání. Naopak u pojmů mravnost a etičnost nebyl aspekt svědomí důležitý, ale šlo o to, proč se tak jedinec chová či nechová. Lze konstatovat, že o tom, co je morální, rozhoduje osoba uvnitř svého svědomí, ale lze vést spory o tom, zda-li je takové jednání mravné či etické.

Etika má mnoho oblastí a zaměření svého bádání, proto existují čtyři základní přístupy rozlišení. Prvním z nich je etika deskriptivní, jež pouze popisuje dané mravní rozhodnutí, hodnoty a situace. Popisuje, co lidé dělají a proč. Jde o sociologii a psychologii morálky. Nehodnotí, co je a není správné. Je základem pro další typy. Etika normativní rozebírá normy, kterými se lidé řídí při svém jednání, ptá se na to, jak se člověk má chovat, co by měl - deontologické otázky. Zároveň zkoumá i hodnoty mravního rozhodnutí - otázky axiologické. Snaží se o konkretizaci morálně dobrého a morálně špatného chování a na základě toho vydává příkazy a zákazy. Metaetika zkoumá jazyk, jimž se o morálce hovoří, a jeho odůvodnění. Ptá se například na to, co to znamená, když se řekne, že je něco špatné. Je snahou zjistit, co se těmi kterými výroky míní. Poslední, aplikovaná etika, je nejdůležitější oblastí. Morální otázky existují snad v každé oblasti života a tato etika má za cíl na ně odpovídat.

Další způsob členění je na etiku autonomní (zásady si stanovuje jedinec sám), heteronomní (považuje zásady a pravidla, jako dané z vnějšku, vyšší mocí, bohem),

⁴² Svědomí je výkonem praktického rozumu, jenž aplikuje všeobecný mravní princip (normu) na nastalou konkrétní životní situaci. Je morálním usuzováním (podle NESVADBA, P. *Filosofie a etika*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 221. ISBN 80-868-9892-X.).

deskriptivní, normativní, individuální (konkrétní osoba a její vlastní blaho), sociální (obecné dobro, univerzální hodnoty), profesní (konkrétní obory), environmentální (vztah lidstva vůči prostředí) a etika hospodářství (ekonomický řád s principy spravedlnosti, solidarity, demokracie a tak dále).⁴³

2.1.1 Stručný historický exkurz

Zkoumání původu etiky nás zavede do starověkého Řecka. Toto období charakterizuje vývoj racionálního myšlení a názor, že člověk se stává tím, kdo vytváří morální normy. Panovník je prostředkem mezi nadpřirozeností a lidmi, jde o soulad individua a kosmu. Hledá se to, v čem spočívá dobrý život, jaké vlastnosti má člověk mít, a řeší se vztah ctností a štěstí. Ctností v této době bylo nadání řídit se rozumem, usilovat o dobro a spravedlnost i v mezilidských vztazích. Šlo tedy o osobní i společenskou rovinu. Osobnostmi jsou Protágorás (*Člověk je mírou všech věcí jsoucích, že jsou, a nejsoucích, že nejsou.*), Sokrates (*Poznej sám sebe.* - důraz na osobní svobodu jedince, vědění vede k ctnosti a mravnosti), Platón (teorie idejí, člověk se podílí na dobru svou nesmrtelnou duší, ale brání mu tělo a smysly, tělo je hrobem duše, zavádí nový pojem zdatnost - stav, ve kterém se duše přibližuje ideálu a skládá se z pojmu ctností, jako je moudrost, rozum, statečnost, vůle) a Aristoteles (poprvé systematizoval etiku jako vědu a vymezil ji jako vědu o praktické ctnosti - zdatnosti, do popředí vystupují duchovní schopnosti člověka, hodnota rozumová a smyslová, ctnosti - rozum, náklonnost, uměřenost, štědrost, pravdivost, spravedlnost). Mezi stoiky (člověk se má vyvarovat konfliktů, stav „apateia“) patřil Marcus Aurelius a Seneca. Antické vzdělávání bylo zaměřeno na výchovu ctnostného člověka.

Středověk ovládá křesťanská morálka, ta říká, co je etické. Morálka má nadpřirozený charakter, bdí nad ní bůh a hlídá církev. Vznikly i nové etické pojmy - hřích, vina, rozhřešení a odpuštění. Filozofem a teologem této doby byl Tomáš Akvinský. Vykládal křesťanskou víru a pokládal ji za zážitek smysluplného světa. Etika je postavena na úctě a lásce ke světu. Rozlišoval mravnost etickou, jež vedla k přirozené blaženosti a stojí na základních ctnostech, a teologickou, která je vnuknutá Bohem, založená na vyšších ctnostech a vede k blaženosti nadpřirozené.

⁴³ THOMPSON, M. *Přehled etiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2004, s. 11-15. Filozofie (Portál). ISBN 80-717-8806-6. NESVADBA, P. *Filozofie a etika*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 197-198. ISBN 80-868-9892-X. DOLISTA, J. a R. JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 11-18. ISBN 80-867-0820-9.

Do konce 19. století se vyvinula řada teorií, všechny věřily v dobro. Etika se sepjala s každodenním životem. Vztah člověka a náboženství byl analyzován z hlediska rozumu. Jean Jacques Rousseau říkal, že morálka je taková, jaký je člověk, z čehož plyne, co člověk, to jiná morálka. J. J. Rousseau se vrátil k přirozenosti člověka.

K předním jménům etiky deontologické patřil Karl Marx a zmiňovaný Immanuel Kant, který prosazoval myšlenku, *co nechceš, aby ti jiný dělal, nedělej ty sám*. Protestantská etika klade důraz na pracovitost, šetrnost a racionální přístup k životu, základní jednotkou je rodina. Jan Kalvín učil o božském předurčení, Martin Luther odmítal úlohu církve jako prostředníka mezi společnostmi a Bohem. Spasení závisí na upřímnosti víry jedince. Britský empirismus analyzoval vztah člověka a náboženství, patřili k němu Francis Bacon, Thomas Hobbes a John Locke. Další osobností tohoto období byl Adam Smith, jenž hlásal, že *mravně dobré je to, co je užitečné pro co největší počet lidí*. Primárním aspektem byla užitečnost.

K osobnostem minulého a tohoto století patří například právě Max Weber s dílem Protestantská etika a duch kapitalismu. Amitai Etzioni, izraelsko-americký sociolog, říká, že vše lze hodnotit buďto podle schopnosti přinášet užitek, morálního statusu nebo možnosti integrace ekonomie do etiky, klíčovou roli hraje moc a morální závazky snižují transakční náklady. Amartya Sen, který získal Nobelovu cenu za ekonomii, dává etiku do souvislosti s ekonomikou.

Lze konstatovat, že všechny etiky kladly důraz na dobro, lidskou důstojnost a sounáležitost, ale žádná předně nedefinovala, co tím dobrem je.⁴⁴

2.2 Etika a morálka

Oba tyto pojmy jsme si již charakterizovali v předchozí podkapitole, zde si vztah a rozdíly mezi nimi pouze shrneme. Velmi obecně bychom mohli říci, že etika se zabývá teorií, kdežto morálka praxí, čili že etika řeší otázky obecné a morálka pak konkrétní případy. Z jiného úhlu pohledu je etika soubor pravidel jednání, která určitá společnost přijala za své, a morálkou jsou taková rozhodnutí, která se řídí podle hodnot, jež byly společnosti vnuknuty náboženskými a filozofickými přesvědčeními. Toto rozlišení se však nepovažuje za příliš šťastné, neboť hodnoty, které společnost považuje za etické, musí nakonec vycházet z jejího vlastního přesvědčení, a tomu se říká morálka. Etiku a morálku od sebe nelze odtrhnout. Naše mravnost je představována naším jednáním a etika je racionálním odůvodněním toho, proč jsme tak jednali. K tomuto se váže pojem morální filozofie a někdy bývá s pojmem etiky

⁴⁴ JÁNOŠÍKOVÁ, P. *Právní aspekty etiky v podnikání*. (přednáška) Plzeň: FPR ZČU, 2.10.2014.

zaměňován. Etika je tedy racionálním bádáním morálky. Abychom dané jednání mohli definovat jako morální či nemorální, musí existovat svoboda volby. Bez možnosti volby je jednání morálně nevýznamné. Etika je systematickým a rozumovým zkoumáním mravních otázek. Provázanost etiky a morálky je klíčová pro řešení otázky, co je dobré a co je spravedlivé. Podle získaných informací se přikláním k názoru, že morálkou je něco, co aktuálně je, to, jak se člověk či společnost chová, co považuje za správné uvnitř sebe sama, a etika je něco, co býti má, ať už na základě hodnot, jež společnost jednomyslně přijala, nebo tradic, náboženských a jiných přesvědčeních.⁴⁵

2.2.1 Morálka a právo

Prostřednictvím právních norem se lidé ocitají v právních vztazích, tyto normy jsou závazné a vynutitelné. Důležitou roli zde hraje i pojem moc, tedy nadání ovládat druhé, a schopnost prosadit u nich vůli jinou, než jim vlastní. Vůle státu zasahuje do volby jednotlivce tím, že legitimizuje (ospravedlňuje) některá rozhodnutí v zájmu obecného blaha. Právo má společnosti zajistit právní stabilitu a jistotu tím, že vytvoří hodnotový a normativní systém, jehož dodržování zaručuje hrozbou sankce. Určuje tak jednání lidí k obecně žádoucímu stavu. Morálka má zajistit morální stabilitu a jistotu. Tvoří též hodnotový a normativní systém, ale hrozbou jsou sankce morální. Tím ovlivňuje svědomí a moralitu jedinců uvnitř jich samotných a následně i jejich vztahy k druhým. Pan Sokol tuto problematiku vidí takto: „*Na rozdíl od spontánního mravu, jehož účinnost závisí na tom, do jaké míry se s ním lidé ztotožňují, funguje právo jako vnějškový mechanismus, který vinu doloží a přičte obviněnému zvenčí, tj. nezávisle na tom, co si o ní myslí on sám.*“⁴⁶ Pokud jde o vztah práva a morálky, společným pojmem je povinnost. Právní povinností se rozumí vnější stránka jednání. Společnost se musí podrobit platnému právu, jinak nastane sankce. Právo vyžaduje zákonnost jednání. Morální povinnost se týká svědomí, tedy jednání vnitřního. Pro plnohodnotný život jedince je tak důležité, aby se mu tyto dvě regulace překrývaly, respektive aby se vnější omezení (právo) nedostalo do konfliktu s jeho vnitřním přesvědčením. Pokud však nastane situace, kdy jsou tyto dvě různé stránky jednání v rozporu, primární úlohu sehrává právo, jedinec by tak měl chtít nechtít rozhodnout po právu. Právem ovšem nelze regulovat vše, proto je důležité respektovat zvyky a tradice, které ale u nás

⁴⁵ THOMPSON, M. *Přehled etiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2004, s. 42-43. Filozofie (Portál). ISBN 80-717-8806-6. PUTNOVÁ, A. a P. SEKNIČKA. *Etické řízení ve firmě: nástroje a metody: etický a sociální audit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, s. 41-42. ISBN 978-80-247-1621-3.

⁴⁶ NESVADBA, P. *Filosofie a etika*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 289-290. ISBN 80-868-9892-X.

nejsou uznaným pramenem práva. V různých profesích tak vznikají souhrny obecných zásad a principů, kterým říkáme etické kodexy a kterými by se lidé, jimž jsou určené, měli beze všeho řídit.

S tímto souvisí i otázka legality a legitimacy. Pan Bělohradský uvádí, že na kterékoliv lidské jednání se dá dívat ze dvou hledisek. Za prvé jako na výraz konkrétní zákonnosti/legality chráněné státem (dané jednání je v souladu s právním řádem) nebo jako na projev vnitřního přesvědčení jedince, tedy legitimnosti, kdy jedinec za jednání odpovídá sám před sebou, ale i před ostatními. Je důležité, aby se pro zákonné kroky státu hledalo vždy morální zdůvodnění, nelze legitimitu rozhodnutí zúžit pouze na její legalitu. Ale i naopak, aby se pro to konkrétní zdůvodnění hledala i legální podoba. Legalita a legitimita spolu souvisí a rozpory mezi nimi jsou základem pro svobodný společenský život.

Problém legitimizace přináší etika právě tím typickým sebeomezením jednotlivce ve prospěch obecného zájmu. Stát musí svůj zásah zdůvodnit, ospravedlnit - legitimizovat.⁴⁷

Legimita práva jako celku není totéž jako legitimita určitého právního rozhodnutí. Zárukou legitimacy práva jako celku jsou funkční mechanismy státu odstraňující nelegitimní rozhodnutí. V současnosti právo používá tři legitimizační kritéria. Prvním z nich je legitimita legalitou, což znamená, že to, co je legální (je v souladu s právem), je i legitimní. Dále je to legitimita hodnotami, respektive dodržováním základních lidských práv, a nakonec legitimita vůlí lidu. Pokud nastane kolize, vzniká problém. Nezbytností jsou prostředky právního systému, které mají legitimitu (spravedlnost) obnovit. Takovými prostředky rozumíme zejména opravné prostředky v procesu aplikace práva, soudní přezkum správních rozhodnutí a změny zákonů. „Ty souvisí s právními zárukami ústavnosti a zákonnosti (legality), které mají podobu právních institutů, jakož i s demokratickým prostředím a atmosférou svobody ve společnosti.“⁴⁸ Pokud je situace nelegitimity práva ve státě dlouhodobě neúnosná, mají občané LZPS zakotvené právo „postavit se na odpor proti každému, kdo by odstraňoval demokratický řád lidských práv a základních svobod, založený Listinou, jestliže činnost ústavních orgánů a účinné použití zákonných prostředků jsou znemožněny“ (čl. 23). Toto právo jsou občané oprávněni realizovat z hlediska platného ústavního práva, nastanou-li následující podmínky kumulativně: je odstraňován demokratický řád lidských práv

⁴⁷ Tamtéž, s. 271, 285, 289-290

⁴⁸ GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, s. 256. ISBN 978-80-7380-454-1.

a základních svobod, činnost ústavních orgánů je znemožněna a znemožněno je též i účinné použití zákonných prostředků ochrany těchto práv. Pak je ono právo legitimní i legální.⁴⁹

2.3 Psychologie osobnosti, psychologické aspekty jednání

V této práci nelze opomenout ani psychologii osobnosti a jednotlivé psychologické aspekty jedince, jež ovlivňují jeho jednání vůči okolí a pro etiku mají značný význam. Každý jedinec má své vlastnosti, které tvoří strukturu osobnosti. Tato struktura se v psychologii popisuje šesti kategoriemi.

Motivace značí to, co osobnost dokáže přimět k nějaké činnosti a směřování k jejímu cíli. Motivy mohou být vnitřní a vnější, patří sem individuální potřeby, zájmy, ideály, ale i odměny, tresty, vzory a podobně. Co se týče etiky úředního jednání, motivem pro úředníka by neměl být pouze plat, kariéra a pocit společenského uznání, nýbrž i pocit dobře odvedené práce, spravedlivého jednání, užitečnosti a jeho kárná odpovědnost. Měl by mít svoji práci rád a pojímat ji skutečně jako službu veřejnosti.

Druhou kategorií tvoří charakter a postoje, potažmo vztahově postojové vlastnosti s morálním významem. Každý jedinec má svůj systém mravních principů a hodnot, ke kterému při hodnocení všemožných situací a ovládání svého jednání s druhými podle společensky morálních nároků přihlíží. Charakter je v podstatě souhrn pozitivních a negativních vlastností osobnosti, které se projevují v mravní stránce jejích činů. Můžeme ho též chápat jako povahu člověka. Začíná se utvářet až kolem tří let věku a ovlivňuje jej sociální okolí. Lze tedy říci, že ačkoliv je každý jedinec jedinečným, je odrazem společnosti. Charakter řídí osobnost, kontroluje a usměřňuje její jednání a ovládá projevy temperamentu. Můžeme ho popsat za pomoci vztahu k sobě samému (souvisí se sebehodnocením a sebeřízením, k charakterovým vlastnostem patří upřímnost, sebeúcta, sebekontrola, ctižádostivost), vztahu k druhým lidem (zda je člověk dobrosrdečný, slušný, obětavý, slušný, tolerantní nebo taktní, povýšený, závistivý, chamtivý), vztahu k práci (tyto vlastnosti dělíme z hlediska postoje k práci: svědomitost, zodpovědnost, odolnost vůči zátěži, lenivost a způsobu práce: důkladnost, přesnost, dochvilnost nebo nepořádnost, pomalost, lajdáctví) a vztahu k hodnotám (máme na mysli jak materiální, tak i duchovní hodnoty, ve vztahu k morálce je to: zásadovost, spolehlivost, disciplinovanost, patří sem i vztah k životnímu prostředí, k životu: otázky původu a smyslu lidského bytí a materiální vztah k věcem, majetku a penězům). Jednotlivé vztahy se sebou souvisejí, jsou spjaté.

⁴⁹ Tamtéž, s. 256-257

Seberegulační vlastnosti poskytují jedinci, na základě vztahu k sobě samému, možnost efektivně ovládat a kontrolovat své chování. Člověk poznává a přetváří nejen své okolí, ale i sám sebe. Vzdělává se, mění se, zdokonaluje se. Vlastnostmi jsou například svědomí, sebeuvědomování, sebepoznávání, sebehodnocení, sebekritika.

Dynamické vlastnosti vytvářejí temperament jedince. Ten popisuje formální průběh prožívání a jednání člověka, co se týče dynamiky a intenzity. Zmíníme si základní typy lidských povah (temperamentové typy) podle psychologické Hippokratovy-Galenovy typologie a jejich charakteristické vlastnosti. Sangvinik je přátelský, optimistický, výřečný, ale i lhostejný, povrchní a nevytrvalý. Průbojnost, energičnost, zásadovost a impulsivnost, tvrdohlavost, netrpělivost, náladovost, popisují cholera. Flegmatika vystihuje trpělivost, rozvážnost, disciplinovanost a pomalost, pasivita, nerozhodnost. Melancholik je citlivý, chápající, obětavý, ale zároveň je příliš pesimistický, bojácný, nedůvěřivý a nedůsledný. Existuje ještě celá řada typologií (I. P. Pavlova, Jungova, Eysenckova, Kretschmerova a Sheldonova). Úřední osoba by pro efektivní výkon své činnosti měla disponovat kombinací pozitivních vlastností všech typů avšak ve „zdravé“ intenzitě.

Schopnosti neboli výkonové vlastnosti určují úspěšnost výkonu určité činnosti danou osobou. Patří sem vrozené dispozice (vlohy) a inteligence.

Šestou kategorií jsou individuální vlastnosti psychických procesů a stavů, které ozvláštňují každému jedinci jeho osobité vnímání, představivost, fantazii, myšlení, paměť, řeč, emoce a další procesy a stavy.

Nutno podotknout, že osobnost člověka utváří vzájemné provázání těchto složek a vlastností, a proto by měl člověk při hodnocení druhých brát v potaz celkový kontext, nikoliv dát na první dojem, jenž většinou o člověku přináší mylnou představu.⁵⁰

2.3.1 Sociální typologie osobnosti

Sociální typologie byla vytvořena na základě vztahu člověka k hodnotám. Mezi nejznámější patří typologie Sprangerova. Jedná se o základní možnosti směrů hodnot v životě člověka. Jsou ovlivněny sociálními a kulturními vlivy a hodnotovou hierarchií každého jedince. Typy osobnosti jsou rozlišeny na základě převažující a upřednostňované hodnoty v životě člověka. Známé typy ekonomický, mocenský, sociální, estetický, teoretický a náboženský. Úřední osobě by měly být vlastní vlastnosti typu sociálního a teoretického. Úředník má být ochotný lidem pomoci a neočekávat za to protiplatek. Uvažuje a jedná

⁵⁰ HOLEČEK, V., J. MIŇHOVÁ a P. PRUNNER. *Psychologie pro právníky*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 113-115, 135-138, 147-160. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-065-9.

racionálně podle svého nejlepšího vědomí a svědomí. Své znalosti má být ochotný prohlubovat. Je pro něho důležité být znalý.⁵¹

2.3.2 *Komunikace a zásady úspěšného jednání s lidmi*

Úspěšné jednání s lidmi vychází ze základních principů společenského chování. To definujeme jako „*souhrn pravidel, norem, zvyklostí, tradic, nepsaných zákonů, které určují obvyklé a přijatelné mechanismy chování ve společnosti*“⁵².

Součástí úspěšného jednání s lidmi je nepochybně umění komunikovat. Komunikace je proces vzájemného dorozumívání, sdělování a přijímání informací. Jedinec, který k vyřízení své záležitosti navštíví správný orgán, se ocitá v pozici recipienta, tedy toho, kdo přijímá nějakou informaci. Úředník, jenž danou záležitost vyřizuje, je komunikátorem. Informace, které recipientovi poskytuje, se nazývají komuniké. Aby byla komunikace úspěšná, měl by úředník brát v potaz mnoho faktorů, zejména intelekt recipienta, vyvarovat se příliš odborným termínům, nehovořit rychle, na přeskáčku, měl by se tázat, zda recipient informace chápe a rozumí jim. I přes veškeré antipatie, které mohou vzniknout na základě špatného úsudku (problémem je onen zmíněný první dojem, který si vytváříme na základě vnějších projevů, jako je například vzhled, oblečení, tělesná stavba a hlas), by měl úředník jednat vstřícně, zdvořile a ctít zásady úředního jednání.

Rozlišujeme komunikaci verbální a nonverbální. Pro verbální komunikaci je elementárním prvkem slovo, jde o mluvenou i psanou řeč. Úředník by měl hovořit nahlas, zřetelně a podle důležitosti informace a záměru udržet recipientovu pozornost, měnit tempo mluvy. Co se týče psaného projevu, pro úředničinu se užívá výhradně spisovná čeština. K nonverbální komunikaci patří výraz obličeje, gesta, doteky, oddálení, postoje, pohyby, pohledy, tón řeči a úprava zevnějšku. Úřední osoba by měla udržet oční kontakt, proto není vhodné se při konverzaci s recipienty například dívat do stolu. Výjimku tvoří samozřejmě okamžiky, kdy úředník recipientovi čte některé informace z listin či z počítače. Úředník se dále musí vyvarovat „otrávených“ výrazů, například pokud již po několikáté vysvětluje totéž. Gestikuluje s mírou. Důležitá je i úprava zevnějšku. Úředník by měl chodit upravený, učešaný, společensky vhodně oblékaný. Obzvláště ženy by neměly volit příliš vyzývavé kostýmy. Česká veřejná správa nemá formálně předepsaný „dresscode“, úředníci nenosí uniformy a stejnokroje jako například zaměstnanci bank či dopravních podniků.

⁵¹ Tamtéž, s. 115-116

MIKŠÍK, Oldřich. *Psychologické teorie osobnosti*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999, s. 115. ISBN 80-718-4926-X.

⁵² HOLEČEK, V., J. MIŇHOVÁ a P. PRUNNER. *Psychologie pro právníky*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007, s. 275. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7380-065-9.

Zásady úspěšného jednání aplikovatelné (nejen) na úřední styk: při jednání s lidmi bereme v potaz věkový faktor, pohlaví a osobnost (intelekt, temperament, charakter a motivační dispozice), známe své vlastní interpersonální reakce (víme, jak se té v které situaci zachováme), umíme si získat a udržet důvěru druhých a nenecháme se vyprovokovat. Dále si musíme uvědomovat existenci podvědomých motivů lidského chování a to, že nepřiměřené chování druhého může souviset s jeho náročnou životní situací. Umíme přijmout a respektovat názor druhých, nasloucháme jim, přiznáváme vlastní omyl. Pozitivní vliv má i zapamatování si jmen osob, s nimiž jednáme, příjemné vystupování a upřímný úsměv. A na závěr nás může k efektivnímu jednání motivovat typická a silná touha být pozitivně hodnocen.⁵³

2.4 Aktuální právní úprava postavení úředníků veřejné správy

Lidské zdroje hrají pro veřejnou správu klíčovou roli. Jsou jejím zásadním a nejcennějším prostředkem. Mají značný vliv na její celkovou úroveň. Zaměstnanci veřejné správy se odlišují od zaměstnanců sféry soukromé. Spadá na ně specifická právní úprava, vykonávají veřejnou službu a jejich zaměstnavatel je nositelem veřejné moci. Přicházejí tak často do styku s tajnými informacemi a jejich profesionalita a nepodjatost je namístě.⁵⁴

V současnosti je u nás právní úprava zaměstnaneckých poměrů ve veřejné správě dvojaká. 6. listopadu 2014 byl ve Sbírce zákonů České republiky publikován a od 1. ledna 2015 nabyl po dlouhém čekání účinnosti zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen zákon o státní službě), který upravuje oblast státní správy. Úředníci samosprávy se nadále řídí zákonem o úřednících ÚSC, který byl přijat na základě ukončení činnosti okresních úřadů a účinný od roku 2003.

Nyní pár slov ke státní správě. Nová právní úprava přinesla řadu změn. Co do rozsahu a dopadu ji můžeme označit za druhou největší změnu současné veřejné správy (první míníme reformu územní veřejné správy z počátku našeho století). Jedná se o zcela nový vztah mezi státem a jeho zaměstnanci. Vztah je založen na veřejnoprávním principu nikoliv na soukromoprávním, který upravuje zákoník práce. Z veřejné služby se stává služba pro stát. Nově je upraven způsob vzniku i skončení pracovního (služebního) poměru, hodnocení, odměňování a vzdělávání zaměstnanců. Úředníci mají nová práva a povinnosti.

⁵³ Tamtéž, s. 254-258, 262-263, 266-267, 275, 277-280

⁵⁴ DOLISTA, J. a R. JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 36-37. ISBN 80-867-0820-9.

Zákon o státní službě podle § 1 upravuje právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby, služební vztahy a odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech služebního poměru. Upravuje i organizační věci zaměstnanců, kteří pracují ve správních úřadech v základním pracovněprávním vztahu. Nevztahuje se však například na členy vlády, jejich poradce a zaměstnance, předsedy a místopředsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Českého statistického úřadu, na zaměstnance zařazené v bezpečnostním sboru a v neposlední řadě ani na zaměstnance, jež ve správních úřadech nevykonávají státní službu, ale pouze pomocné, servisní nebo manuální práce (§ 2). Správním úřadem se rozumí ministerstvo a jiné správní úřady, pokud jsou zřízeny zákonem a výslovně jako správní úřad či orgán státní správy označeny (§ 3).

Vláda je zmocněna, aby vydala nařízení⁵⁵ a stanovila jím obory služby. Službou se podle zákona rozumí příprava návrhů právních předpisů a zajišťování právní činnosti, ochrana utajovaných informací, ochrana obyvatelstva, krizové řízení a integrovaný záchranný systém, zadávání veřejných zakázek a tak dále (§ 5).

Od října 2014 byl dohled nad státní službou převeden na samostatnou Sekci pro státní službu Ministerstva vnitra, která je jeho organizační složkou. Činností ministerstva je příprava návrhu systemizace služebních míst na základě návrhů služebních orgánů (který schvaluje vláda) a vyhodnocování jejího dodržování. Dále například koordinuje systém hodnocení státních zaměstnanců. Zákon o státní službě zřídil i funkci náměstka pro státní službu, jenž stojí v čele sekce pro státní službu a jmenuje ho vláda. Vláda 28. ledna 2015 vybrala pana Josefa Postráneckého. Náměstek se v dubnu loňského roku kladně vyjádřil k implementaci zákona. K jeho prvním úkolům patřilo společně s ministry zajistit výběrová řízení na tajemníky pro jednotlivá ministerstva. Dále se doposud podařilo jmenovat personální ředitelku pro státní službu, vytvořil se Odbor systemizace, organizace a koordinace státní služby a Odbor vzdělávání a mezinárodní spolupráce ve státní službě, vydala se řada prováděcích předpisů, služebních předpisů a metodických pokynů⁵⁶, na základě § 180 se zavedl Informační systém o státní službě, bylo učiněno „překlopení“ zaměstnanců do služby, podepsána kolektivní dohoda vyššího stupně mezi vládou a zástupci odborových svazů, od 1. ledna letošního roku nabyla účinnost takzvaná druhá systemizace služebních a pracovních míst a mnoho dalšího. Do konce června 2016 mají být vyhlášena výběrová

⁵⁵ Nařízení vlády č. 106/2015 Sb., o oborech státní služby.

⁵⁶ Například nařízení vlády č. 92/2015 Sb. o pravidlech pro organizaci služebního úřadu a služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13/2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců.

řízení na služební místa ředitelů odborů a vedoucích oddělení a o rok později provedeno finální dokončení „překlopení“ zaměstnanců.

Zákon o státní službě znamená velký krok k zavedení stabilní státní správy. K jeho cílům patří zefektivnění, modernizace a také profesionalizace státní správy. Úkolem je i depolitizace cestou oddělení politických a úřednických pozic na ministerstvech. Tyto cíle korespondují i s jednou z priorit Programového prohlášení vlády („Přijetí funkčního a kvalitního zákona o státní službě, včetně jeho implementace. Tento zákon musí zajistit plné odpolitizování státní správy, jasně definovat kritéria pro přijímání a odměňování úředníků, vytyčit podmínky kariérního postupu a zajistit vysokou úroveň vzdělanosti úředníků.“), které vláda Bohuslava Sobotky schválila na svém jednání v únoru 2014. Základními cíli tedy jsou odpolitizování, odbornost a transparentnost správy.

Nad neexistencí právního rámce práv a povinností úředníků státní správy, dalšími nedostatky ústřední státní správy a systémovými nedostatky, jako je řízení úřadů orgánů veřejné moci volenými zástupci, se pozastavovalo již Ministerstvo vnitra ve své Analýze aktuálního stavu veřejné správy (dále jen Analýza) v roce 2011. Následně pak na základě usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 924 k Analýze aktuálního stavu veřejné správy vypracovalo Koncepti dokončení reformy veřejné správy (tento dokument nebyl schválen). Analýza rozpracovala tři varianty komplexních řešení na základě cílů vedoucích k odstranění systémových nedostatků, kterými byly profesionalizace a stabilizace veřejné správy, jednotný systém vzdělávání a sjednocená právní úprava úředníků veřejné správy, určení hranice mezi politicky obsazenými a úřednickými místy. Stručně můžeme říci, že k současnému zákonu o státní službě vedla dlouhá, rozporuplná a trnitá cesta.

V roce 2014 vypracovalo též Ministerstvo vnitra na základě usnesení vlády ze dne 27. srpna 2014 č. 680 ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020 jako koncepční dokument, který stanovuje směr rozvoje veřejné správy na další období. Navazuje tak na Analýzu a další dokumenty⁵⁷.

Nesmíme opomenout ani na evropský kontext. Zavedením zákona o státní službě splnila Česká republika závazek vůči EU, který vznikl v rámci našeho přijetí. Také tím byla splněna podmínka Evropské komise a Česká republika může dál čerpat prostředky

⁵⁷ Například Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007-2015, Národní program reforem České republiky 2014, Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020 a Programový dokument Operační program Zaměstnanost.

ze strukturálních fondů EU (až 600 miliard korun). Na jednání v dubnu 2015 zástupci komise konstatovali spokojenost a pokrok týkající se implementace zákona o státní službě. V listopadu 2015 nám pak komise zaslala dopis, ve kterém prohlásila, že Česká republika učinila značný pokrok i v naplňování závazků vyplývajících z Dohody o partnerství (stabilita veřejné správy, transparentní nábor státních zaměstnanců, přiměřený a spravedlivý systém odměňování), a to právě díky zavedení zákona o státní službě. Novinkou letošního roku je Agentura pro podnikání a inovace⁵⁸, která vznikne na základě novely zákona o podpoře malého a středního podnikání. Lze tedy konstatovat, že nový zákon o státní službě je velmi důležitý i z nadnárodního hlediska.⁵⁹

2.5 Práva a povinnosti, výběr a vzdělávání úředníků veřejné správy

Nejprve se tímto budeme zabývat na úrovni státní správy a zákona o státní službě. Práva státních zaměstnanců upravuje § 79. Vykonává-li státní zaměstnanec službu v mezích oprávnění, která mu stanovují právní předpisy, zákon o státní službě a služební předpisy, má právo, aby mu služební úřad poskytl podporu při výkonu služebních úkolů. K právům patří zejména právo na vytvoření podmínek pro řádný výkon služby a aby byla ve služebním úřadu k dispozici příslušná odborná literatura. Státní zaměstnanec má právo na veřejné užívání služebního označení, musí to však souviset s výkonem služby, je zakázáno používat toto označení pro soukromé účely. Dále má právo na prohlubování vzdělání nezbytného k vykonávání služby a v jejím oboru. Náleží mu právo na plat a platový postup. Může

⁵⁸ Vznik nové organizace byl další podmínkou Evropské komise pro čerpání dotací (podle Vznikne Agentura pro podnikání a inovace. *CzechInvest: Agentura pro podporu podnikání a investic* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://czechinvest.org/vznikne-agentura-pro-podnikani-a-inovace>).

⁵⁹ VAVERA, F. a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 7-16. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-518-0.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Státní služba. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/statni-sluzba.aspx>

Náměstkem pro státní službu bude Josef Postránecký. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2016-03-05]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/namestkem-pro-statni-sluzbu-bude-josef-postranecky--126319/>

Efektivní veřejná správa: Náměstek Postránecký: Implementace služebního zákona se daří. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-05]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/namestek-postranecky-implementace-sluzebniho-zakona-se-dari.aspx>

Programové prohlášení Vlády České republiky. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

Analýza aktuálního stavu veřejné správy. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>

Strategický rámeček rozvoje. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramecek-rozvoje.aspx>

Státní služba: Naplňování zákona o státní službě v roce 2015. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-06]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/evropska-komise-ocenila-usili-ceske-republiky-v-naplnovani-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>

odmítnout vyřízení služebního úkolu, který spadá do oboru služby, ve kterém zaměstnanec svoji službu nevykonává. Odmítnout splnit služební úkol může i v případě, že ho má na základě právního nebo služebního předpisu vyřídit osobně představený. Podání stížnosti ve věcech výkonu služby je dalším právem. Pokud je stížnost podána na státního zaměstnance, služební úřad ji řádně přezkoumává a o výsledku zaměstnance informuje. Tento výčet práv v § 79 je však demonstrativní, další práva státnímu zaměstnanci mohou vyplývat z jiných ustanovení tohoto zákona, ale i z dalších zákonů či služebních předpisů.

K povinnostem státního zaměstnance patří při výkonu služby zachovávat věrnost České republice, vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se jednání, které by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost. Státní zaměstnanec musí dodržovat právní předpisy, služební předpisy a příkazy, které se vztahují k jeho výkonu služby. Plní služební úkoly osobně, včas a řádně. Pokud je to potřebné, prohlubuje si vzdělání. Dodržuje služební kázeň a zachovává mlčenlivost o věcech, o nichž se dozvěděl v souvislosti s výkonem služby. Vyhýbá se jednání, které by vedlo ke střetu veřejných a osobních zájmů. Nepřijímá dary a jiné výhody přesahující částku tří set korun. Je-li proti němu zahájeno trestní stíhání, okamžitě o tom uvědomuje služební orgán. Zachovává pravidla slušnosti jak vůči svým představeným, tak i dalším zaměstnancům a při úředním jednání. Řádně hospodaří s prostředky jemu svěřenými služebním úřadem. Dodržuje pravidla etiky státního zaměstnance a tak dále (§ 77). Za zaviněné porušení služební kázně je státní zaměstnanec kárně odpovědný a stává se kárně proviněným. Kárným opatřením může být písemná důtka, snížení platu až o patnáct procent na dobu až tří měsíců, odvolání ze služebního místa představeného a nebo i propuštění ze služebního poměru.

Co se týče výběru zaměstnanců, na obsazení volného služebního místa se koná výběrové řízení, kterého se může zúčastnit státní zaměstnanec nebo jiná osoba splňující následující podmínky: „unijní“ občanství, plnoletost, svéprávnost, bezúhonnost, vzdělání a zdravotní způsobilost. Další podmínky upravuje § 25. Předpoklady a požadavky, které má žadatel o přijetí do služebního poměru splňovat, jsou tedy jasně stanoveny přímo zákonem, což je důležitý prvek odbornosti i transparentnosti státní správy. Žadatel pak služebnímu orgánu podává žádost o zařazení na služební místo nebo jmenování na služební místo představeného. Pokud jde o osobu, jež není státním zaměstnancem, musí podat i žádost o přijetí do služebního poměru. Poté probíhá pohovor u výběrové komise, součástí může být i písemná zkouška. Pokud osoba nemá doposud úspěšně vykonanou úřednickou zkoušku, která je pro státního zaměstnance povinná, její služební poměr se uzavírá vždy na dobu určitou.

Úřednickou zkoušku dále upravuje § 35. V případě, že je osoba vybrána, skládá v den nástupu do služby služební slib před služebním orgánem.

Vzdělávání upravuje zákon o státní službě v § 107-111. Státní zaměstnanec si vzdělání buďto prohlubuje nebo zvyšuje. Za prohlubování se považuje vstupní a průběžné vzdělávání, vzdělávání představených a jazykové vzdělávání. Jde o výkon služby a státnímu zaměstnanci přísluší plat. Aby si mohl státní zaměstnanec zvýšit či rozšířit vzdělání na náklady služebního úřadu, musí k tomu mít povolení od služebního orgánu. Pokud se zvyšování vzdělání uskutečňuje na vyšší odborné nebo vysoké škole a nebo vysláním na studijní pobyt, náleží státnímu zaměstnanci služební volno s náhradou platu ve výši průměrného výdělku. K jeho povinnosti po ukončení studia pak patří setrvat ve služebním poměru dobu odpovídající trvání studia. Podle § 13 písm. d) je dalším úkolem Ministerstva vnitra koordinace vzdělávání státních zaměstnanců a příprava vzdělávacích programů a rámcových pravidel pro vzdělávání. Rámcová pravidla vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech schválila vláda svým usnesením č. 865 o Rámcových pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech dne 26. října 2015. Tato pravidla slouží pro vzdělávání zaměstnanců, kteří jsou v pracovním poměru podle zákoníku práce. Pro státní zaměstnance vydal náměstek ministra vnitra pro státní službu dne 29. října 2015 služební předpis č. 9, kterým se stanoví Rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech.⁶⁰

Úředníci územní samosprávy se řídí zmíněným zákonem o úřednících ÚSC a jejich pracovněprávní vztahy podléhají soukromoprávnímu principu, vztahuje se na ně zákoník práce. Úředníkem se rozumí zaměstnanec ÚSC, který se podílí na výkonu správních činností a je zařazen v obecním, městském nebo krajském úřadě, v magistrátu statutárního města nebo v magistrátu územně členěného statutárního města, v úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, v Magistrátu hlavního města Prahy nebo v úřadu městské části hlavního města Prahy. Vedoucím úředníkem je úředník, který je vedoucím zaměstnancem.

K povinnostem úředníka patří podle zákona o úřednících ÚSC dodržování ústavního pořádku České republiky a právních a ostatních předpisů vztahujících se k jím vykonávané práci. Při výkonu správních činností musí hájit veřejný zájem. Dále je povinen prohlubovat si kvalifikaci, jednat a rozhodovat nestranně. Při výkonu práce se zdržuje všeho, co by ohrožovalo důvěru v nestrannost rozhodování, důvěryhodnost ÚSC nebo by vedlo ke střetu

⁶⁰ Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě.

VAVERA, F. a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, s. 52-59, 69, 125-135, 281-285. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-518-0.

veřejných a osobních zájmů. Nepřijímá dary, zachovává mlčenlivost. V neposlední řadě pracuje svědomitě a řádně, plně využívá pracovní doby a pracovních prostředků svěřených k vykonávání práce, zachovává pravidla slušnosti. Všechny povinnosti upravuje § 16.

Výběr úředníků se uskutečňuje prostřednictvím veřejné výzvy k přihlášení zájemců. Jedná-li se o případ jmenování do funkce vedoucího úřadu, vedoucího úředníka nebo vznik pracovního poměru na dobu neurčitou úředníka zařazeného v krajském úřadě, v Magistrátu hlavního města Prahy, v obecním úřadě obce s rozšířenou působností, v pověřeném obecním úřadě, v úřadu městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města nebo městské části hlavního města Prahy, je podmínkou konání výběrového řízení.

Vzdělávání probíhá formou prohlubování kvalifikace. Úředník je povinen účastnit se vstupního a průběžného vzdělávání a přípravy a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Pro vedoucí úředníky a vedoucí úřadu je povinné i vzdělávání vedoucích úředníků. Vstupní a průběžné vzdělávání se prokazuje osvědčením vydaným institucí, jež kurz pořádala. Zvláštní odborná způsobilost se navíc ověřuje zkouškou (§ 17-21).⁶¹

2.6 Etické kodexy

Především v souvislosti s minulým režimem, častým střídáním osob na vysoce postavených místech a ne velkou pozorností, jež se etice úřednímu jednání věnovala, má za následek, že úředníci nejsou s etickými pravidly příliš sžiti a nepovažují je za prioritu. Zákon o státní službě zavedl systém služebního hodnocení státních zaměstnanců, který probíhá jedenkrát ročně. Účelem je i motivace zaměstnanců k lepším výkonům a zvyšování úrovně správní kultury a etického jednání. Kárná odpovědnost státních zaměstnanců zase napomáhá ke zvýšení důvěry občanů vůči správě.

Etika je ve veřejné správě fenoménem poslední doby, a to i nadnárodním. EU usiluje o koordinaci etických pravidel a zásad a o to, aby byly jednotlivými členskými státy implementovány. Jsou uvedeny tři způsoby jak zachovat a zlepšovat etické jednání úředních osob. Jde o vzdělávání před nastoupením do služby a v průběhu služby, jednání vedoucího pracovníka, které je pro ostatní zaměstnance vzorem a přijetí písemných pravidel jako právě kodexů etiky.

Etické kodexy patří k nástrojům etického řízení a slouží k porozumění a přiblížení veřejného a soukromého sektoru, respektive mezi úředními osobami a veřejností. Zásady a pravidla vycházejí z hodnot a principů fungování veřejné správy, ale musí být v souladu

⁶¹ Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

i s hodnotami a principy celospolečensky uznávanými. Přijatý etický kodex pak nutí samotné úředníky, aby jednali v souladu s ním. Vymezuje hranice chování a usnadňuje rozhodování při výkonu správy. Zasahuje do svědomí úředníků a měl by pomáhat proti korupci a úplatkářství. Jeho dodržování může být kritériem posuzování správní činnosti jak uvnitř samotných orgánů a úřadů, tak i zvnějšku, veřejností. Můžeme říci, že etický kodex upevňuje kulturu a žádoucí politiku veřejné správy.⁶²

Veřejnoprávní etika se tedy zabývá oblastí využití morálních standardů ve správní činnosti. Na základě norem o tom, co je dobré a co špatné, pak bádá o tom, co a jak by měli úředníci dělat. Některá pravidla jsou obsažena přímo v zákonech, jiná konkretizují etické kodexy.

V České republice byl přijat první etický kodex pro veřejnou správu v období reformy roku 2001 na základě usnesení vlády č. 270 ze dne 21. března 2001 ke Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě. Občané očekávají od veřejné správy profesionální přístup, efektivnost a zavedení etických pravidel. Tento kodex zrušilo až usnesení vlády č. 331 ze dne 9. května 2012 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy, které ukládá členům vlády a vedoucím ústředních a jiných správních úřadů, aby Kodex obsažený v příloze tohoto usnesení využili pro vytvoření vlastního etického kodexu a vydali ho vnitřním předpisem. To samé doporučuje hejtmanům, primátorům a starostům⁶³. Tento Kodex u nás platí doposud a má podporovat žádoucí pravidla chování úředních osob a úředního jednání vůči občanům. Přes svou právní nezávaznost přispívá v oblasti veřejné správy k lepší úrovni vztahů mezi jejími zaměstnanci a veřejností.⁶⁴

Evropským veřejným ochráncem práv byl v roce 2001 vydán Evropský kodex řádné správní praxe, který přijal Evropský parlament. Byl již aktualizován a obsahuje tyto zásady (uvádíme pouze názvy jednotlivých zásad): zákonnost, nediskriminace, přiměřenost, zákaz zneužití pravomoci, nestrannost a nezávislost, objektivita, oprávněná očekávání, konzistence a doporučení, spravedlnost, zdvořilost, odpovědi na dopisy v jazyce občana, potvrzení přijetí a označení odpovědného úředníka, povinnost postoupit záležitost příslušnému oddělení instituce, právo být vyslechnut a činit prohlášení, přiměřená lhůta pro rozhodování, povinnost

⁶² DOLISTA, J. a R. JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, s. 57-66. ISBN 80-867-0820-9.

⁶³ Usnesení vlády ze dne 9. května 2012 č. 331 o Etickém kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy [online]. [cit. 2016-03-11]. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/OA662BBE88D85C58C12579F700466BD6/%24FILE/331%20uv120509.0331.pdf

⁶⁴ Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-11]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

sdělit důvody rozhodnutí, uvedení možností odvolání, oznámení rozhodnutí, ochrana osobních údajů, žádosti o informace, žádosti o veřejný přístup k dokumentům, vedení dostatečných záznamů, propagace Kodexu, právo podat stížnost evropskému ochránci práv a kontrola činnosti.⁶⁵

Náš Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy ve své preambuli říká, že „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 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.“ Vzhledem k důležitosti tématu si uvedeme i doslovné znění závěrečných ustanovení: „Úředník a zaměstnanec veřejné správy dodržuje stanovené etické zásady, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce v oblasti etiky má dopad na veřejnou správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem. Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích. Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.“ Kodex stanovuje třináct zásad, které si zde pouze vyjmenujeme, úplné znění viz příloha č. 1. Jde o zásadu zákonnosti, rozhodování, profesionality, nestrannosti, rychlosti a efektivity, předcházení střetu zájmů, zákazu korupce, nakládání se svěřenými prostředky, mlčenlivosti, informování veřejnosti, veřejné činnosti, reprezentace a uplatnitelnosti a vymahatelnosti.⁶⁶

Náměstek ministra vnitra pro státní službu vydal dne 14. prosince 2015 na základě § 77 zákona o státní službě služební předpis č. 13, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců a jenž nabyl účinnosti v lednu letošního roku. Porušení těchto pravidel je porušením služební kázně. Zásady jsou obsaženy v deseti článcích s názvy: základní

⁶⁵ Evropský kodex řádné správní praxe. *Evropský veřejný ochránce práv* [online]. [cit. 2016-03-11]. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/9>

⁶⁶ Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy [online]. [cit. 2016-03-12]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/mediacentrum/aktualne/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_veřejne_spravy.pdf

zásady, zákonnost, přiměřenost, profesionalita, vystupování, rychlost a efektivita, střet zájmů, korupce, nakládání se svěřenými prostředky a osvěta.⁶⁷ Úplné znění viz příloha č. 2.

⁶⁷ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13 ze dne 14. prosince 2015 kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců [online]. [cit. 2016-03-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy.aspx>

3 Neetické chování

Problematika neetického chování by mohla dozajista být samostatnou a obsáhlou prací. Zde si v souvislosti s tématem uvedeme pouze základní charakteristiku této oblasti a nastíníme současný stav v rámci České republiky.

3.1 Korupce

Korupce je v dnešní době bohužel hojně rozšířený problém společnosti, a to v rámci celého světa. Příčin je mnoho, mimo jiné i přeměna žebříčků hodnot jednotlivců a neutuchající touha po bohatství a úspěchu. Rozkvétá nejen v totalitních, autoritářských, ale i v demokratických režimech. Korupce je častěji označována jako úplatkářství, avšak není to totéž (viz dále). Prvky korupce a úplatkářství sahají až do starověku (Chammurapiho zákoník). Je to nemoc společnosti, která nemá hranice, nezastaví ji prakticky nic. Univerzální motto zní: *„Každý je úplatný, záleží jen na výši nabízené částky a okolnosti, za které je nabízena.“*⁶⁸ Lze tedy říci, že určitý korupční potenciál je schován v každém z nás.

Při obecném definování daného jednání jako korupčního, nastává problém neuchopitelnosti korupce. Vždy je to záležitost buďto určité skupiny lidí nebo jednotlivce, kde se pak často dostáváme do střetu názorů o to, zda je něco korupční nebo není, a do střetu partikulárních a individuálních zájmů. Každý korupci vidí a posuzuje odlišně. Můžeme ji označit jako veřejné tajemství, protože obvykle schází hmatatelné důkazy jejího prokázání. Často ji však můžeme hledat za sponzorskými dary a takzvanými pozornostmi. V dnešní době je bohužel výjimečné, aby někdo někomu dal něco opravdu zadarmo.

Korupce vychází z latinského pojmu „rumpere“ (rozlomit), pojem „corruptus“ značí následek nekalého jednání. Chápeme ji jako působení určitého jednání vůči konkrétní osobě za použití různých prostředků, jakožto i fyzického násilí za účelem toho, aby osoba, na níž je tlačeno, jednala proti dobrým mravům, svým úředním či morálním povinnostem. Typickým prostředkem jsou peníze, jiné hmotné a mocenské výhody. Proto korupce probíhá zejména mezi vlivnými společenskými kruhy. Jde tedy o jakékoliv neodůvodnitelné a nespravedlivé dosahování/přijímání/nabízení hmotných a nehmotných zisků. Řadíme sem i jednání, které tkví ve vydírání ze strany vlivných nebo mocí disponujících osob, zejména vysoko postavených úředníků a politiků, ve zneužívání moci k soukromému prospěchu nebo ku prospěchu zainteresovaných osob za pomoci zpronevěry veřejných prostředků

⁶⁸ CHMELÍK, J. a Z. TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011, s. 9. ISBN 978-80-7201-853-6.

a zvýhodňování konkrétních dodavatelů či poskytovatelů služeb s tím, že oni jako poděkování věnují tu onu „pozornost“. Úplatkářství je pojem užší a je možnou formou korupce. Též se jedná o nekalou praktiku, kde je jedna strana nespravedlivě zvýhodněna a poskytuje úplatu tomu, kdo se o zvýhodnění postaral. Má však nižší rozsah a intenzitu, například pokud úředník vyřídí jinak dlouho trvající záležitost za úplatek zrychleně. S veřejným sektorem souvisí klientelismus, jehož charakterizuje trojúhelník veřejný sektor - veřejné prostředky - právnická osoba poskytující služby a problematika veřejných zakázek. Další oblastí je střet zájmů. Úplatkářství v běžné míře se dostává do kolize spíše s morálními aspekty. Závažnější situace nastává, je-li účastníkem úřední osoba mající důležité rozhodovací pravomoci. Mezi faktory, které ke korupčnímu prostředí přispívají, patří monopolizace (stát má zájem, aby určitou službu poskytovalo jen několik málo subjektů, kteří pak hrají nekalou soutěž), rozsáhlé rozhodovací pravomoci v rukou jednotlivých osob nebo organizací (slabá možnost kontroly), nízká transparentnost (osoby se speciální autoritou, například zavázání bankovním tajemstvím, je téměř nemožné kontrolovat) a dysfunkce, nesouhra celého systému (z hlediska právního, kulturního, administrativního, ekonomického i politického). Mezi rozhodující a korupci napomáhající vlivy dále patří výše úplatku, která dozajista souvisí s mírou možného rizika, špatný a neefektivní normativní a kontrolní systém, nízké sankce, přílišná byrokratická zátěž, nekvalitní státní správa, chudoba a sociální chaos. Operace s vysokou mírou korupčních rizik ve veřejné správě: ochrana informací, uzavírání smluv, veřejné zakázky, správní činnost a trestání a prodej majetku. K dalším korupčním rizikům veřejného sektoru se řadí přednostní vyřízení správního úkonu, ovlivnění rozhodnutí nebo výše sankce ve správním řízení, nevýhodné podmínky pro uzavření smlouvy, únik informací, prodej státního majetku bez vyhlášené soutěže, přizpůsobení obsahu veřejné zakázky předem vybranému zájemci nebo její přidělení bez výběrového řízení, ovlivnění předmětu grantové či dotační podpory a mnoho dalšího. Ve veřejné správě je tedy typické zneužívání pravomoci a postavení veřejných činitelů. Ke kritickým oborům patří i zdravotnictví, školství, sport a oblast daní.⁶⁹

Český právní řád tuto oblast řeší především v hlavě desáté trestního zákoníku (zákon č. 40/2009 Sb.): Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných. Díl 3 se pak zabývá konkrétně úplatkářstvím, § 331 stanovuje tresty za přijetí úplatku, § 332 za podplácení a § 333 za nepřímé úplatkářství. V § 334 v přechodných ustanoveních je pak charakterizován úplatek jako: „neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném

⁶⁹ Tamtéž, s. 7-10, 15-16, 27-29, 43, 51

zvýhodnění, které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok“. Díl 2 pojednává o trestných činech úředních osob - zneužití pravomoci úřední osoby (§ 329) a maření úkolu úřední osoby z nedbalosti (§ 330). K trestným činům majícím korupční charakter patří i neoprávněné nakládání s osobními údaji (§ 180), zneužívání informací a postavení v obchodním styku (§ 255), zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě (§ 256), pletichy při zadání veřejné zakázky a při veřejné soutěži (§ 257) a pletichy při veřejné dražbě (§ 258). Problematiku veřejných zakázek upravuje zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Střet zájmů pak zákon č. 159/2006, o střetu zájmů. Soukromoprávní rozměr tomu pak dávají ustanovení obsažená v NOZ, § 2976 charakterizuje nekalou soutěž a § 2983 podplácení.

Korupcí se u nás zabývá Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí. Boj s korupcí je jednou z priorit vlády, která vydává strategické dokumenty, v současnosti platí Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 - 2017 (dále jen vládní koncepce) schválená usnesením vlády č. 1057 ze dne 15. prosince 2014. Boj se obecně zaměřuje na oblast prevence a transparentnost procesů a postihů. Je nutná spolupráce všech sektorů veřejné správy. Korupce má za následek ztrátu důvěry občanů vůči správě, může vést i k narušení tržní rovnováhy a zároveň narušovat vnitřní i vnější bezpečnost státu.

Vládní koncepce navazuje na Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Stanovuje priority ve čtyřech hlavních oblastech: výkonná a nezávislá exekutiva, transparentnost a otevřený přístup k informacím, hospodárné nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti. Usnesení vlády č. 1033 ze dne 14. prosince 2015 schválilo Akční plán boje s korupcí na rok 2016. Tento dokument je stěžejní nástroj vládního boje s korupcí a navazuje na vládní koncepci. Nyní si uvedeme hlavní, nikoliv všechny, cíle roku 2016 v jednotlivých oblastech podle akčního plánu.

Výkonná a nezávislá exekutiva.

V tomto směru bude pokračovat implementace zákona o státní službě, zejména jsou naplánována výběrová řízení na pozice vedoucích (přestavených) správních úřadů, což má dokončit proces „překlopení“ státních zaměstnanců do služby. Státní zaměstnanci budou skládat úřednické zkoušky. Transparentnosti správy má pomoci zveřejňování profesních životopisů představených, kteří uspějí ve výběrových řízeních. Úkolem ministerstva vnitra bude zpracovat analýzu srovnávající aspekty činnosti a práva a povinnosti státních zaměstnanců a úředníků ÚSC. Jde o záměr srovnání těchto práv a povinností.

Transparentnost a otevřený přístup k informacím.

Bude pokračovat rozvoj internetového zpřístupňování dat a informací veřejné správy občanům na základě mezinárodních požadavků na otevřená data a realizace zavedení elektronické Sbírký zákonů (v současnosti funguje pouze kopie tištěné verze). Bude tedy probíhat celkové zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím a otevřených dat. Dalším bodem je přijetí novely zákona o střetu zájmů. Kvůli velké korupci ve zdravotnictví Ministerstvo zdravotnictví předloží analýzu, která bude popisovat jak rizika, tak i jednotlivá protikorupční opatření.

Hospodárné nakládání s majetkem státu.

Zde je hlavním cílem úspora neúčelně vynakládaných státních prostředků. K úkolům patří i převedení zákona o zadávání veřejných zakázek do praxe. S tím souvisí proces elektronizace veřejných zakázek a vypracování Strategie elektronizace veřejných zakázek na období 2016 - 2020. Posílení kontroly ve veřejné správě napomohla novela zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, jež mu rozšířila pravomoci, kontrolou mají procházet veškeré výdaje z veřejných rozpočtů. Dalším cílem je přijetí zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě. V neposlední řadě se má pokračovat ve zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu.

Rozvoj občanské společnosti.

V této oblasti je stěžejní přijetí zákona na ochranu oznamovatelů korupce (whistleblowing). Pozornost se věnuje korupci ve sportu. Na základě požadavku kvalitního vzdělávání bude do dalšího vzdělávání učitelů zařazena protikorupční výuka. I nadále bude podporován dotační program Ministerstva vnitra Prevence korupčního jednání.⁷⁰

Na webových stránkách Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí je k dispozici protikorupční manuál pro občany z roku 2011, který obsahuje vysvětlení pojmu korupce, právní zakotvení, důvody a možnosti ohlášení a ochranu ohlašovatelů.

V této oblasti působí i řada nevládních organizací, jako například Transparency International - Česká republika, o.p.s., Oživení, o.s., Otevřená společnost, o.p.s. a Růžový panter, o.s.⁷¹

⁷⁰ Boj s korupcí v České republice. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/>

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

Akční plán boje s korupcí na rok 2016. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

⁷¹ Protikorupční manuál pro občany. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-manual-pro-obcany/Protikorupcni-manual-pro-obcany.pdf>

3.2 Lobbying

„Lobbying je ústní či písemná komunikace s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, často se zaměřující na zákonodárskou větev na celostátních a regionálních stupních. Avšak odehrává se i ve výkonné větvi, např. k ovlivnění přijetí pravidel či návrhů projektů a smluv. Z toho plyne, že termín veřejní činitelé zahrnuje státní úředníky, zaměstnance a nositele (ať už volené či jmenované) veřejné funkce v oblastech výkonné a zákonodárné moci.“⁷²

Toto téma se v České republice stalo hodně diskutované v roce 2011, kdy vláda pověřila tehdejší místopředsdkyni zpracováním návrhu zákona o lobbyingu. V roce 2012 byl návrh předložen do mezirezortního připomínkového řízení, bylo k němu však mnoho připomínek a vedly se několik měsíců trvající diskuze. Vzhledem k tomuto se předkladatel rozhodl o vypracování Informace o průběhu přípravy návrhu zákona o lobbyingu a o možnostech dalšího postupu, určenou vládě. Po předložení byl vládou v roce 2013, na základě předcházejícího, úkol na vytvoření zákona regulující oblast lobbyingu zrušen. Hledala se jiná řešení a byla vypracována Informace o možnostech řešení regulace lobbyingu v České republice jinak než speciálním zákonem, která jako hlavní cíle toho, proč má být lobbying regulován, uvádí omezení korupčního prostředí v legislativním procesu v České republice a umožnění transparentního hájení zájmu v jeho rámci (a to i na úrovni samospráv), zavedení legální definice lobbyingu a nastavení opatření k snadnému rozlišení jednání legálního a legitimního od jednání nelegálního směřujícího ke korupci.⁷³

V současnosti tuto oblast zmiňuje vládní koncepce na léta 2015 - 2017, především jako nutnost posilovat právě onu transparentnost legislativního procesu tak, aby byl minimalizován prostor pro skryté lobbování za dílčími zájmy. Zavedení pravidel pro regulaci lobbyingu vyžadují i neziskové organizace zabývající se bojem s korupcí. Téma není lhostejné ani Radě Evropy, která již připravuje členským zemím doporučení o právních regulacích lobbistické činnosti. V roce 2015 u nás vznikla Pracovní komise předsedy Rady vlády pro koordinaci boje s korupcí k lobbyingu. Jejím hlavním úkolem je zpracování koncepčního

⁷² Sociologický ústav AV ČR: Zásady reformy regulace lobbyingu. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-17]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/IIIA---priloha.pdf>

⁷³ Lobbying. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-18]. Dostupné z: [http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbying-106289/Informace o možnostech řešení regulace lobbyingu v České republice jinak než speciálním zákonem. Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí](http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbying-106289/Informace%20o%20moznostech%20reseni%20regulace%20lobbyingu%20v%20ceske%20republice%20jinak%20nez%20specialnim%20zakonem) [online]. [cit. 2016-03-18]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-moznostech-reseni-regulace-lobbyingu-v-Ceske-republice-jinak-nez-specialnim-zakonem.pdf>

dokumentu, který by poukázal na možnosti a východiska pro budoucí regulaci lobbingu v České republice.⁷⁴

Jakým způsobem a jestli vůbec bude tedy u nás lobbing regulován, je zatím otázkou.

⁷⁴ Akční plán boje s korupcí na rok 2016. *Rada vlády pro koordinaci boje s korupcí* [online]. [cit. 2016-03-18]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

Závěr

Na základě zpracování této bakalářské práce docházím k názoru, že stav české veřejné správy a úředního jednání se přes vlivy minulosti zlepšil a zlepšuje. Zásadám etického jednání by se však stále měla věnovat dostatečná pozornost, úřední osoby by si je měly ještě více osvojit a prohlubovat si jejich znalosti a konkrétní dopady.

K současným cílům veřejné správy patří depolitizace, efektivita, modernizace, profesionalita a transparentnost. Dále pak zvýšení důvěry občanů vůči správě. Klíčovou roli v oblasti státní správy sehrála účinnost zákona o státní službě, který zároveň naplnil požadavek článku 79 Ústavy České republiky („Právní poměry státních zaměstnanců v ministerstvech a jiných správních úřadech upravuje zákon.“). Na základě přijetí zákona o státní službě vznikla při Ministerstvu vnitra samostatná Sekce pro státní službu a kontrolu nad ní má náměstek ministra vnitra pro státní službu. Dále byla zvolena i personální ředitelka pro státní službu. Proběhla výběrová řízení na posty státních tajemníků na jednotlivých ministerstvech a další kroky směřující k odpolitizování státní správy. Služební poměry se uzavírají mezi úředníkem a státem. Tento zákon posílil jistoty státních úředníků, kteří teď mají přesně stanovená pravidla přijímání do služebního poměru a jeho ukončení. Na volné služební místo se koná výběrové řízení, jehož podmínky zákon též striktně upravuje. Dále mají úředníci jasně daná práva a povinnosti, nemusí se tak obávat změn souvisejících s obměnami politických sil ve vedení státu. Změnil se systém vzdělávání, úředníci musí projít úřednickou zkouškou, je zaveden systém hodnocení, který má zvyšovat kvalitu a efektivitu a mnoho dalšího. Tyto změny posilují profesionalizaci úřednického aparátu. Důležitým prvkem zvyšujícím otevřenost správy a důvěru občanů je kárná odpovědnost úředníků. Přijetí tohoto zákona mělo i evropský význam, byl to jeden z požadavků Evropské komise, který na nás byl opakovaně kladen. Pro další rozvoj veřejné správy nesmí chybět ani strategické dokumenty, které specifikují cíle a směry, jimiž se chce veřejná správa ubírat, a uvádějí konkrétní opatření k těmto vizím směřující.

Lidské zdroje tvoří nepostradatelnou složku veřejné správy. Úředník by si měl být vědom toho, že jeho pochybení může způsobit nedobré úsudky o celé oblasti správy, kterou vykonává. Je reprezentantem veřejné správy a má se podle toho chovat. Co se týče etiky úředního jednání, je důležité, aby úředník znal dobře sám sebe a uměl své chování a jednání ovládat. Důležitým prvkem je i um komunikace a úprava zevnějšku. V neposlední řadě by úředníci měli ctít zásady stanovené etickými kodexy a svoji činnost vykonávat s vědomím,

že občané očekávají otevřenou, přístupnou a řádně vedenou správu. Měli by prokázat loajalitu a úctu jak k ostatním úředníkům, tak veřejnosti a respektovat lidskou důstojnost a nezneužívat své postavení. Toto povědomí úředníků má být rozšiřováno vstupním, ale i průběžným vzděláváním. Úředníky má motivovat stabilní odměňování a nově zavedený systém jejich hodnocení. Vedoucí úředníci by měli být pro ostatní vzorem a autoritou, jde o snahu o to, aby nově příchozí úředníci měli zájem ve veřejné správě setrvat až do důchodového věku, měli potřebu se vzdělávat a být profesionály.

V rámci sblížení s Evropskou unií a snahou o efektivnost Česká republika přijala v roce 2001 Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, v roce 2012 ho nahradil Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Od letošního roku navíc pro státní správu platí služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní správu, který stanovuje pravidla etiky státních zaměstnanců. Za důležité považují zejména to, že oba tyto dokumenty obsahují v podstatě stejná pravidla a zásady, nikterak si neodporují, to by bylo neetické. Jsou v souladu i s Evropským kodexem řádné správní praxe, což dokazuje, že moderní veřejná správa sleduje shodné cíle i v mezinárodním kontextu, respektive že se Česká republika inspiruje Evropskou unií, což je prvkem integrity a stability.

Korupce je celospolečenským problémem. I zde zaujímá zákon o státní službě důležitou pozici. Současná vláda se snaží o naplnění protikorupčních opatření, která shrnula ve Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 - 2017 a přiblížila Akčním plánem boje s korupcí na rok 2016. Jde o čtyři různé oblasti zaměření - výkonná a nezávislá exekutiva, transparentnost a otevřený přístup k informacím, hospodárné nakládání s majetkem státu a rozvoj občanské společnosti. Odhalování korupce podporují i sektorové analýzy. Lobbying představuje prosazování zájmů konkrétní zájmové skupiny v určitém rozhodovacím procesu, to však může snadno inklinovat ke korupci. Lobbying by měl být transparentní a legitimní. Zákon regulující oblast lobbingu však nakonec nebyl přijat. Možnosti regulace jsou v současnosti ale stále řešeny.

Můžeme jen doufat, že se veřejná správa bude i nadále rozvíjet a efektivněji plnit stanové cíle nejen z formální, ale především z praktické stránky a že se úředničina stane prestižním a žádaným povoláním, které bude vykonáváno s úmysly prosazení veřejných zájmů nikoliv zájmů soukromých. V neposlední řadě věřit, že protikorupční opatření dosáhnou svých záměrů a korupce se minimalizuje, zvedne se správní kultura a občané budou mít ve veřejnou správu větší důvěru.

Resumé

The topic of the Bachelor Thesis is ethics of behaviour of public servants. The goal is to get familiar with the current state of the Czech public administration and its single aspects. It also aims at description of the current level of ethics of public servants trying to answer the questions whether the Czech Republic tries to approach European Union in this matter and what ethic codes are used in the public administration. The conclusion deals with current anti-corruption measures.

An increase in standard of living of the society is connected with the improvement regarding the public administration. However, the consequences of the previous political regime have not been removed completely. It is essential for the public administration to improve ethical awareness of public servants by their education in the area of ethical principles which are a part of ethic codes. These are the current goals of the public administration: depoliticization, efficiency, modernization, professionalism, transparency. Also an increase of confidence of citizens to the public administration.

The first chapter provides a definition of public administration, its function and principles, as well as conditions necessary for an efficient public administration.

The second part focuses on ethics of a public servant. Firstly, it defines the term ethics as such, followed by psychology of an individual. The next chapter analyses the current legislation related to a status of public servants, comparison of their rights and duties, their recruitment and education within government and self-government. The key factor is a new legislative bill – Civil Service Act. The last part presents ethic codes, which should provide public servants with a guidance regarding their professional behaviour and help to prevent corruption.

The last chapter aims at unethical behaviour. It contains definition of corruption, current ant-corruption measures within the Czech public administration as per recent strategic documents of the government. It also includes lobbying, which there is no legislation for.

We can only hope that the level of the quality of public administration will be increasing going forward, that it will effectively reach defined targets, not just theoretically, but also practically, and that being a public servant will become a prestige and popular profession, which will be executed with an intention to enforce public rather than private interests. Last but not least, anti-corruption measures will meet their objectives and the degree

of corruption will decrease, legal culture will improve and citizens will put more trust in the public administration.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- DOLISTA, J. a R. 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.
- GERLOCH, A. *Teorie práva*. 6., aktualiz. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
- GIDDENS, A. *Sociologie. Aktualizované a rozšíření vydání revidované P. W. Suttonem*. Praha: Argo, 2013. 1049 s. ISBN 728-80-257-0807-1.
- GROSPÍČ, J., T. LOUDA a L. VOSTRÁ (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století" : Třešť, 21.-22.11.2006*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.
- HENDRYCH, D. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. 792 s. Beckovy právnické učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HENDRYCH, D. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 4., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 242 s. ISBN 978-80-7478-561-0.
- HOLEČEK, V., J. MIŇHOVÁ a P. PRUNNER. *Psychologie pro právníky*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 351 s. Právnické učebnice. ISBN 978-80-7380-065-9.
- HORIZINKOVÁ, E. a V. NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
- CHMELÍK, J. a Z. TOMICA. *Korupce a úplatkářství*. Praha: Linde, 2011. 283 s. ISBN 978-80-7201-853-6.
- KELLER, J. *Sociologie, byrokracie a organizace*. Vyd. 1. Praha: Sociologické nakladatelství, 1996. 191 s. Základy sociologie. ISBN 80-858-5015-X.
- KLÍMA, K. *Státověda*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 431 s. ISBN 978-80-7380-296-7.
- KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2010. 786 s. Právnické učebnice (Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk). ISBN 978-80-7380-261-5.
- MATES, P. a R. WOKOUN. *Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy*. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 2001. 196 s. ISBN 80-717-5100-6.

MIKŠÍK, Oldřich. *Psychologické teorie osobnosti*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1999. 213. ISBN 80-718-4926-X.

NESVADBA, P. *Filosofie a etika*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 331 s. ISBN 80-868-9892-X.

PAVLÁK, M. *Řízení institucí veřejného sektoru po vstupu České republiky do EU*. 1. vyd. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2008. 110 s. ISBN 978-80-7043-722-3.

POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.

PUTNOVÁ, A. a P. SEKNIČKA. *Etické řízení ve firmě: nástroje a metody: etický a sociální audit*. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 166 s. ISBN 978-80-247-1621-3.

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. 497 s. ISBN 978-80-7478-002-8.

THOMPSON, M. *Přehled etiky*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2004. 167 s. Filozofie (Portál). ISBN 80-717-8806-6.

VAVERA, F. a kol. *Zákon o státní službě s poznámkami*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. 317 s. Pro praxi. ISBN 978-80-7380-518-0.

VOSTRÁ, L., J. ČERMÁKOVÁ a J. GROSPÍČ (eds.). *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference : Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-864-7371-6.

Právní předpisy

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

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

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřad

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

Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

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

Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 234/2014, o státní službě

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Úřední věstník Evropské unie č. C 326/391 Listina základních práv a svobod Evropské unie (2012/C 326/02)

Nařízení vlády ze dne 22. dubna 2015 č. 106 o oborech státní služby

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

Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2011 č. 924 k Analýze aktuálního stavu veřejné správy České republiky pro období 2014 - 2020 a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu

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

Usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 39 o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014

Usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013 č. 40, kterým vláda vzala na vědomí Informaci o průběhu přípravy návrhu zákona o lobbingu a o možnostech dalšího postupu

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

Usnesení vlády ze dne 27. srpna 2014 č. 680 ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy

Usnesení vlády ze dne 15. prosince 2014 č. 1057 o Vládní koncepci boje s korupcí na léta 2015 až 2017 a o Akčním plánu boje s korupcí na rok 2015

Usnesení vlády ze dne 26. října 2015 č. 865 o Rámcových pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech

Usnesení vlády ze dne 14. prosince 2015 č. 1033 o Akčním plánu boje s korupcí na rok 2016

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 29. října 2015 č. 9, kterým se stanoví Rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech

Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015 č. 13, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců

Judikatura

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 19/93 ze dne 21. 12. 1993. (demokracie)

Nález Ústavního soudu sp. zn. I.ÚS 41/98 ze dne 1. 12. 1998. (soukromé x veřejné právo)

Usnesení Ústavního soudu sp.zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993. (veřejná moc)

Internetové dokumenty a články

Akcí plán boje s korupcí na rok 2016. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>

Analýza aktuálního stavu veřejné správy. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/analyza-aktualniho-stavu-verejne-spravy.aspx>

Boj s korupcí v České republice. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/>

„Dobrá správa“ v dokumentech Rady Evropy. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/dobra-sprava-v-dokumentech-rady-evropy.aspx>

Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance. Dostupné z: http://is.muni.cz/el/1422/podzim2012/MV936K/um/Doporučení_VM_RE__2007_7cesky.pdf

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/mediacentrum/aktualne/Eticky_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

Evropský kodex řádné správní praxe. Dostupné z: <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/resources/code.faces#/page/9>

Informace o možnostech řešení regulace lobbingu v České republice jinak než speciálním zákonem. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/Informace-o-moznostech-reseni-regulace-lobbingu-v-Ceske-republice-jinak-nez-specialnim-zakonom.pdf>

Klasifikace územních statistických jednotek (CZ-NUTS). Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/klasifikace_uzemnich_statistickych_jednotek_-cz_nuts-

Lobbing. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-temata/ostatni/lobbing-106289/>

Náměstek Postránecký: Implementace služebního zákona se daří. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/namestek-postranecky-implementace-sluzebniho-zakona-se-dari.aspx>

Náměstkem pro státní službu bude Josef Postránecký. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/namestkem-pro-statni-sluzbu-bude-josef-postranecky--126319/>

Naplňování zákona o státní službě v roce 2015. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/evropska-komise-ocenila-usili-ceske-republiky-v-naplnovani-zakona-o-statni-sluzbe.aspx>

Občanský zákoník: komentář. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2014. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7478-369-2. Dostupné z: https://books.google.cz/books?id=6B3pCQAAQBAJ&pg=PT549&lpg=PT549&dq=co+je+obecn%C3%A9+blaho&source=bl&ots=KXtzT5saRG&sig=WaGZXH_luQGfNrmNZ7xqRI3qt2U&hl=cs&sa=X&ved=0ahUKEwiD9Zfcu5fLAhVI0hoKHUTaDscQ6AEIUzAJ#v=snippet&q=obecn%C3%A9+20blaho&f=false

Principy dobré správy. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

Principy dobré správy. *Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Masarykova univerzita, 2006. ISBN 80-210-4001-7. Dostupné z: http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Publikace/Principy_d_spravy_konference.pdf

Programové prohlášení Vlády České republiky. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/mediacentrum/dulezitedokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf

Protikorupční manuál pro občany. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-manual-pro-obcany/Protikorupcni-manual-pro-obcany.pdf>

Státní služba. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/statni-sluzba.aspx>

Strategický rámec rozvoje. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>

Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

Vznikne Agentura pro podnikání a inovace. Dostupné z: <http://czechinvest.org/vznikne-agentura-pro-podnikani-a-inovace>).

Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzorove-vzdelavaci-programy-a-studijni-texty.aspx>

Zásady reformy regulace lobbingu. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-temata/ostatni/IIIA---priloha.pdf>

Ostatní

JÁNOŠÍKOVÁ, P. *Právní aspekty etiky v podnikání*. (přednáška) Plzeň: FPR ZČU, 2.10.2014.

Seznam použitých zkratk

LZPS	Listina základních práv a svobod, vyhlášená usnesením Předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb. jako součást ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Nový občanský zákoník (NOZ)	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
ÚSC	územní samosprávný celek
Ústava ČR	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek
Zákon o krajích	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon o úřednících ÚSC	Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
Zákoník práce	Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

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 právníckým osobám. Smyslem tohoto kodexu je vytvářet, udržovat a prohlubovat důvěru veřejnosti ve veřejnou správu.

Účelem Etického kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy (dále jen „Kodex“) je vymezit a podporovat žádoucí standardy chování úředníka a zaměstnance veřejné správy ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům.

Úředník a zaměstnanec veřejné správy zachovává věrnost zásadám práva a spravedlnosti vyplývajícím z evropského kulturního a historického dědictví, jedná v duchu nedotknutelných hodnot lidské důstojnosti a svobody, zachovává úctu a loajalitu k České republice, jakož i k úřadu a ostatním úředníkům a zaměstnancům veřejné správy.

Článek 1

Zákonnost

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

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

Článek 2

Rozhodování

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

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

Článek 3

Profesionalita

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

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

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

Článek 4

Nestrannost

(1) Úředník a zaměstnanec veřejné správy dbá na to, aby jeho rozhodování bylo objektivní, nestranné a přijaté řešení bylo vždy v souladu s veřejným zájmem. Při rozhodování nesmí úředník a zaměstnanec veřejné správy preferovat osobní či skupinové zájmy ani se nechat ovlivnit pozitivními či negativními

vztahy ke konkrétním osobám. Úředník a zaměstnanec veřejné správy se zdrží také všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost jeho rozhodování.

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

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

Článek 5

Rychlost a efektivita

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

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

Článek 6

Střet zájmů

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

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

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

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

Článek 7

Korupce

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

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

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

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

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

Článek 8

Nakládání se svěřenými prostředky

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

Článek 9

Mlčenlivost

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

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

Článek 10

Informování veřejnosti

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

Článek 11

Veřejná činnost

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

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

Článek 12

Reprezentace

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

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

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

Článek 13

Uplatnitelnost a vymahatelnost

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

Článek 14

Závěrečná ustanovení

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

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

(3) Respektování zásad etiky je věcí profesionální cti úředníka a zaměstnance veřejné správy. Bez jejich dodržování a dodržování Kodexu nelze dostát profesionální povinnosti úředníka a zaměstnance veřejné správy.⁷⁵

⁷⁵ Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. *Vláda České republiky* [online]. [cit. 2016-03-20]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Eticky_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

13
SLUŽEBNÍ PŘEDPIS
náměstka ministra vnitra pro státní službu
ze dne 14. prosince 2015,
kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců

Čl. 1

Předmět úpravy

(1) Tento služební předpis upravuje podle ustanovení § 77 odst. 1 písm. t) zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, (dále jen „zákon o státní službě“) pravidla etiky státních zaměstnanců (dále jen „pravidla etiky“).

(2) Pro účely tohoto služebního předpisu se v souladu s ustanovením § 11 odst. 3 zákona o státní službě za státní zaměstnance považují i zaměstnanci v pracovním poměru vykonávající činnosti podle § 5 zákona o státní službě a osoby ve služebním poměru podle jiného zákona zařazené k výkonu služby ve služebním úřadu (dále jen „státní zaměstnanec“).

(3) Pravidla etiky vycházejí ze zásad řádného výkonu státní služby ve služebních úřadech (dále jen „služba“) a upravují a podporují dodržování žádoucích standardů chování státního zaměstnance ve vztahu k veřejnosti a spolupracovníkům s cílem zvyšovat důvěru veřejnosti ve státní správu.

Čl. 2

Základní zásady

(1) Státní zaměstnanec jedná s vědomím, že veřejnost oprávněně očekává otevřenou, přístupnou, řádně vedenou a vykonávanou státní správu.

(2) Státní zaměstnanec jedná v souladu se zásadami práva a spravedlnosti vyplývajícími z principů demokracie a právního státu, které jsou obsaženy v Ústavě České republiky a v Listině základních práv a svobod, jedná v duchu nedotknutelných hodnot svobody, rovnosti a lidské důstojnosti, zachovává věrnost České republice, jakož i úctu a loajalitu vůči služebním úřadům a spolupracovníkům.

(3) Státní zaměstnanec ctí zákonnost výkonu služby a uplatňuje rovný přístup ke všem osobám, jichž se činnost služebního úřadu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“).

Čl. 3

Zákonnost

(1) Státní zaměstnanec vykonává službu v souladu s ústavním pořádkem, zákonem o státní službě, dalšími zákony a ostatními právními předpisy, právem Evropské unie, jakož i s mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu České republiky.

(2) Státní zaměstnanec dodržuje služební předpisy a příkazy k výkonu služby a respektuje cíle, koncepce a priority služebního úřadu.

(3) Státní zaměstnanec jedná pouze v rozsahu pravomoci svěřené služebnímu úřadu zákonem nebo na základě zákona a v souladu s jejím účelem a v mezích svého oprávnění.

Čl. 4

Přiměřenost

(1) Při plnění služebních úkolů volí státní zaměstnanec řešení, které je v souladu s veřejným zájmem, nestranné, nezávislé a odpovídá okolnostem daného případu. Dále dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

(2) Do práv a oprávněných zájmů dotčených osob státní zaměstnanec zasahuje jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

Čl. 5

Profesionalita

(1) Státní zaměstnanec vykonává službu na vysoké odborné úrovni. Za kvalitu služby a rozvíjení své odbornosti je osobně odpovědný, své vzdělání si průběžně doplňuje a sleduje vývoj ve svém oboru nebo oborech služby.

(2) Státní zaměstnanec jedná profesionálně, nestranně a nezávisle, objektivně, čestně, bez nepřiměřeného projevu emocí a bez sledování osobního prospěchu tak, aby neohrozil dobrou pověst, vážnost a důvěryhodnost služebního úřadu.

(3) Státní zaměstnanec jedná korektně se spolupracovníky i zaměstnanci jiných služebních úřadů, respektuje jejich znalosti a zkušenosti i znalosti a zkušenosti jiných odborníků a účinně je využívá i pro svůj odborný růst. Zachovává kooperativní a kolegiální prostředí, dbá na pozitivní rozvoj vztahů a podporuje vzájemnou otevřenost a vstřícnost.

Čl. 6

Vystupování

(1) Státní zaměstnanec vystupuje kultivovaně, vyjadřuje se spisovně a dbá na odpovídající verbální i neverbální komunikaci.

(2) Státní zaměstnanec jedná zdvořile, vstřícně, s porozuměním, ochotou a bez jakýchkoli předsudků, v souladu se zásadou rovných příležitostí, bez ohledu na národnost, pohlaví, etnický či rasový původ, náboženství či víru, věk, sexuální orientaci či zdravotní postižení, nebo jiné charakteristiky a nepřipouští diskriminaci či obtěžování.

(3) K dotčeným osobám státní zaměstnanec přistupuje taktně, vlídně a ohleduplně, způsobem přiměřeným jejich sociálním a komunikačním potřebám, a respektuje jejich individualitu a důstojnost.

(4) Státní zaměstnanec vystupuje vůči dotčeným osobám tak, aby je neuváděl v omyl o jejich právech a povinnostech, a informuje je jasně, přesně, úplně, pravdivě a srozumitelně. Je si vědom, že dotčené osoby mají právo znát jeho jméno, popřípadě jména, a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu, v němž je státní zaměstnanec zařazen, o čemž je uvědomuje způsobem obvyklým v úředním styku.

(5) Státní zaměstnanec při výkonu služby dbá na čistotu a úpravu svého zevnějšku.

Čl. 7

Rychlost a efektivita

(1) Státní zaměstnanec plní služební úkoly osobně, řádně, bez zbytečných průtahů a v zákonem stanovených lhůtách.

(2) Při plnění služebních úkolů postupuje státní zaměstnanec v souladu se zásadou hospodárnosti tak, aby dotčeným osobám ani služebním úřadům nevznikaly zbytečné náklady.

Čl. 8

Střet zájmů

(1) Státní zaměstnanec předchází situacím, které by mohly ohrozit důvěru v jeho nestrannost, nezávislost a spravedlivost a ve kterých by byl vystaven možnému střetu svých osobních zájmů s veřejným zájmem na řádném výkonu služby, přičemž za osobní zájem se považuje každá případná výhoda pro státního zaměstnance, osoby blízké a fyzické a právnické osoby, se kterými má osobní, obchodní, pracovní nebo politické vztahy. Ustanovení právních předpisů upravující vyloučení z projednávání a rozhodování věci nejsou tímto služebním předpisem dotčena.

(2) Státní zaměstnanec nesmí ohrozit veřejný zájem tím, že se bude odvolávat na své postavení státního zaměstnance ve věcech, které nesouvisí s výkonem služby, nebo že bude zneužívat své postavení a informace, o nichž se dozvěděl při výkonu služby.

(3) Státní zaměstnanec se vyhýbá činnostem a jednáním, která se neslučují s řádným výkonem služby, nebo jej omezují, i když nevykonává službu. Dále se vyhýbá činnostem a jednáním, které by mohly snížit důvěru veřejnosti ve státní správu.

Čl. 9

Korupce

(1) Státní zaměstnanec předchází rizikům korupce a podvodu a nežádoucím vnějším vlivům, jež by mohly ohrozit řádný výkon služby. Předchází i vzniku vztahů a situací, ve kterých by byl nebo by se mohl cítit být zavázán oplatit dary, jiné výhody či plnění (dále jen „dary“), které mu byly poskytnuty.

(2) Státní zaměstnanec nesmí v souvislosti s výkonem služby vyžadovat dary pro sebe nebo jiného.

(3) Státní zaměstnanec nesmí v souvislosti s výkonem služby přijímat žádné dary, které by mohly ovlivnit řádný výkon služby. Dále nesmí přijímat ani dary, které nejsou způsobilé ovlivnit řádný výkon služby, pokud jejich hodnota přesahuje částku 300 Kč, a to včetně drobných opakovaných darů od téhož dárce nebo v téže záležitosti v blízké časové souvislosti, jejichž celková

hodnota přesáhne částku 300 Kč. O nabídce takových darů vyhotoví státní zaměstnanec záznam, v němž uvede jméno, popřípadě jména, a příjmení dárce, popis daru, důvod, pro který mu byl nabídnut, a důvod, pro který jej nepřijal.

(4) O přijetí daru v souvislosti s výkonem služby, jenž není způsobilý ovlivnit řádný výkon služby a jehož hodnota nepřesahuje částku 300 Kč, vyhotoví státní zaměstnanec záznam, v němž uvede jméno, popřípadě jména, a příjmení dárce, popis daru a důvod, pro který jej obdržel.

(5) Za dary se nepovažují plnění z pouhé společenské služby či plnění poskytovaná při společenských či protokolárních příležitostech, jsou-li jim úměrná svým účelem i hodnotou. Za dary se rovněž nepovažují drobné reklamní a propagační předměty.

(6) Předpokládá-li státní zaměstnanec jednání s rizikem korupce nebo podvodu nebo jednání s prvky lobbingu, vede je za přítomnosti minimálně jednoho svého spolupracovníka. O takovém jednání vyhotoví státní zaměstnanec záznam, v němž uvede jméno, popřípadě jména, a příjmení osob, s nimiž jednal, jméno, popřípadě jména, a příjmení dalších osob, které byly jednání přítomny, popis a účel jednání a případně důvod, pro který předpokládá riziko korupce nebo podvodu.

(7) Záznamy uvedené v odstavcích 3, 4 a 6 předá státní zaměstnanec představenému. Představený tyto záznamy posoudí, a zjistí-li, že jednáním dárce mohlo dojít ke spáchání trestného činu, podá oznámení orgánu činnému v trestním řízení. Předáním záznamu představenému se státní zaměstnanec nezproští povinností vyplývajících z trestněprávních předpisů.

(8) Práva a povinnosti vyplývající z právního předpisu upravujícího oznamování podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu nejsou tímto služebním předpisem dotčeny.

Čl. 10

Nakládání se svěřenými prostředky

Státní zaměstnanec vynakládá veškeré úsilí k maximálně účelnému, hospodárnému a efektivnímu spravování a využívání zdrojů, zařízení a služeb, které mu byly poskytnuty k plnění služebních úkolů.

Čl. 11

Osvěta

(1) Služební úřad dbá na řádné seznámení státních zaměstnanců s etickými pravidly a v rámci prohlubování vzdělání státních zaměstnanců podporuje a zajišťuje jejich osvětu.

(2) Představený vede podřízené státní zaměstnance k dodržování etických pravidel, přičemž jim jde příkladem. Je schopen a připraven řešit etické otázky vyvstalé při výkonu služby.

Čl. 12

Závěrečná ustanovení

(1) Státní zaměstnanec dodržuje etická pravidla, aktivně podporuje etické jednání a podílí se na vytváření protikorupčního prostředí. Uvědomuje si, že selhání jednotlivce má dopad na státní správu jako celek, a proto jde ostatním příkladem.

(2) Poukáže-li státní zaměstnanec oprávněně na neetické jednání, nesmí být v souvislosti s tím znevýhodněn.

(3) Respektování etických pravidel je věcí profesní cti státního zaměstnance. Bez jejich dodržování nelze dostát profesní povinnosti státního zaměstnance.

(4) Porušení pravidel etiky je porušením služební kázně.

Čl. 13

Vedoucí služebních úřadů a státní tajemníci mohou služebním předpisem stanovit pravidla etiky při výkonu služby státními zaměstnanci s přihlédnutím ke specifickým v jejich služebních úřadech.

Čl. 14

Tento služební předpis nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2016.

Č. j. MV-104989-18/OSK-2015

Náměstek ministra vnitra pro státní službu
RNDr. Josef POSTRÁNECKÝ v. r.⁷⁶

⁷⁶ Služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu č. 13 ze dne 14. prosince 2015, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2016-03-20]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/sluzebni-predpisy.aspx>