

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Etika úředního jednání

Předkládá: Aneta Charouzová

Vedoucí bakalářské práce: JUDr. Tomáš Louda, CSc.

Prohlášení

„Tímto prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci na téma *Etika úředního jednání* zpracovala sama a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.“

V Praze dne 30. března 2019

Aneta Charouzová

Poděkování

Na tomto místě bych chtěla vyjádřit své poděkování panu JUDr. Tomášovi Loudovi, CSc., který mi při konzultacích věnoval mnoho cenných rad pro psaní této bakalářské práce.

Anotace

Pro zpracování své bakalářské práce jsem si zvolila téma: Etika úředního jednání. V současné době je etické chování úředníků a důvěra v jejich práci stížena řadou nedostatků. Dobré jméno úředníkům kazí především míra korupce a klientelismu. Ve své práci se proto věnuji jednak popisu etického jednání úředníka a principům dobré správy, ale také etickým kodexům z pohledu evropského práva a úpravou etiky Evropskou unií. Poslední část práce je věnována právě neetickému chování úředníků a jeho potírání formou legislativní úpravy. Cíl bakalářské práce spatřuji v analýze stavu veřejné správy České republiky a poukázání na důležitost etických kodexů a jejich pozitivní dopad na jednání úředníků veřejné správy.

Klíčová slova: etika, etiketa, úřední jednání, veřejná správa, etický kodex, interní normativní předpis, byrokracie, státní služba, korupce, lobbying

Annotation

To prepare my bachelor thesis, I have chosen the topic: Ethics of official act. Currently, the ethical behavior of officials and the confidence in their work suffer from a number of shortcomings. The main consequence of corruption and clientelism is the negative impact on their reputation. In my work, therefore, I deal both with the description of the ethical behavior of the official and with the principles of good administration, but also with the ethical codes from the point of view of European law and the modification of ethics by the European Union. The last part of the thesis is devoted to the unethical behavior of officials and their fight in the form of legislation. The aim of this bachelor thesis is to analyze the state of the public administration of the Czech Republic and to point out the importance of ethical codes and their positive impact to the behavior of public administration officials.

Keywords: ethics, etiquette, official conduct, official act, public administration, ethical code, internal normative prescription, bureaucracy, civil service, corruption, lobbying

OBSAH

| | |
|--|----|
| 1. Úvod | 1 |
| 2. Etika a etiketa | 2 |
| 2.1 Etika a etiketa, morálka a právo | 2 |
| 2.1.1 Profesní etika | 4 |
| 2.2. Etika a správní kultura..... | 4 |
| 2.3 Etika úředního jednání..... | 5 |
| 3. Etický kodex, jeho význam a funkce..... | 6 |
| 3.1. Etické kodexy ve veřejné správě | 7 |
| 4. Byrokracie, státní služba a její vývoj, služební zákon a předpisy regulující etiku zaměstnanců veřejné správy | 11 |
| 4.1 Byrokracie | 11 |
| 4.1.1 Postavení úředníka | 12 |
| 4.2. Pojem státní služba..... | 13 |
| 4.3. Historický vývoj státní služby..... | 14 |
| 4.3.1 Vývoj státní služby po roce 1989 | 17 |
| 4.4. Zákon o státní službě č. 234/2014 sb. | 19 |
| 4.5. Principy dobré správy ve veřejné správě..... | 21 |
| 4.5.1.Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě..... | 23 |
| 4.6. Evropský etický kodex řádné správní praxe..... | 24 |
| 4.7. Modelový kodex chování úředníka | 25 |
| 5. Korupce a lobbing jako neetické chování | 26 |
| 5.1. Pojem korupce | 26 |
| 5.1.1 Transparency International..... | 28 |
| 5.1.2 OECD | 28 |
| 5.2. Typy korupce..... | 29 |
| 5.2.1 Klientelismus a nepotismus..... | 30 |
| 5.3. Příčiny korupce..... | 31 |
| 5.4. Důsledky korupce..... | 31 |
| 5.5. Protikorupční politika ve veřejné správě..... | 31 |
| 5.6. Lobbing a jeho vymezení | 36 |
| 5.6.1. Lobbing a korupce..... | 37 |
| 5.7. Regulace lobbingu | 38 |
| 6. Závěr..... | 40 |

| | |
|----------------------|----|
| Resumé | 41 |
| Přehled pramenů..... | 43 |
| Přílohy | 46 |

1. ÚVOD

Tématem této bakalářské práce je Etika úředního jednání, která se dotýká každého obyvatele této země, a to téměř každý den. Etika úředního jednání, tedy etika ve veřejné správě je chápána jako aplikace morálních standardů v činnosti veřejné správy. Ve veřejné správě se úzce propojuje veřejný sektor se soukromým sektorem. Veřejná správa je především služba občanům a veřejnosti. Etika jednoznačně souvisí s pojmy společenské chování, společenský takt, ale neodmyslitelně k ní patří i faux pax neboli společenské trapasy.

Cílem této práce je vystihnout podstatné rysy etiky úředního jednání. Tato práce je rozdělena na jednotlivé kapitoly a ty na jednotlivé podkapitoly. Jsou zde vymezeny důležité pojmy týkající se především etiky, etických kodexů a úředníků, dále pak vztahy mezi těmito složkami. Práce se věnuje legislativní úpravě etiky ve veřejné správě a neméně i kodexům ve veřejné správě. Kodexy mají však svou zvláštní povahu, neboť se nejedná přímo o normy chování psané zákonodárcem nýbrž pouze o normativní interní předpisy.

Práce je strukturována do čtyř hlavních kapitol, které jsou dále děleny na podkapitoly.

První kapitola objasňuje pojmy etika a etiketa, morálka a právo, profesní etika a správní kultura a etika úředního jednání.

Ve druhé kapitole se práce věnuje problematice kodexů jako interních normativních předpisů, které jsou zvláštní svou závazností, resp. obtížnou vymahatelností.

Třetí kapitola se podrobně věnuje pojmu byrokracie, problematice státní služby, vývoji státní služby a postavení úředníka veřejné správy v historickém vývoji. V kapitole je popsán také etický profil zaměstnance v podobě hlavních vlastností úředníka, jeho práv a povinností. Podkapitola se věnuje také současné úpravě státní služby, tedy služebnímu zákonu č. 234/2014 Sb. V souvislosti s úpravou etiky úředního jednání, se práce neméně věnuje také evropské úpravě etických kodexů.

Neetické chování bezprostředně souvisí s etikou a etiketou, proto je tomuto tématu věnována také čtvrtá, poslední kapitola práce, která blíže rozpracovává problematiku korupce a lobbingu. Zaměřuje se především na definici korupce a jejích typů. V souvislosti s protikorupční politikou se práce zabývá taktéž hmotněprávní úpravou protikorupční politiky v České republice.

2. ETIKA A ETIKETA

2.1 ETIKA A ETIKETA, MORÁLKA A PRÁVO

Etika přímo souvisí s morálkou, tedy s interiorizací vnitřních norem, avšak nejde o jedno a to samé. Etiketa a její dodržování významně přispívají k vytváření dobrých vztahů mezi lidmi, určité principy etikety nelze nikdy opomenout, aniž by to ohrozilo principy fungování veřejné správy. V naší době je populárnější spíše individualismus, který rozumíme jako individuální představu o kodexu etikety. Základem civilizace je respekt k ostatním. Lidi lze sice silou ideálu nadchnout a silou moci zastrašit, ale vznik morálky, která by byla přímo zvnitřnělá je však daleko složitější.

Ačkoliv pro každého jednotlivce etické chování představuje něco jiného, často vychází právě z morálky. Platí, že „právo je minimum morálky“. V současnosti se v literatuře můžeme setkat také s jinými, mnohdy zcela odlišnými názory. Jedním z těchto názorů je, že morálka může ve společnosti fungovat pouze tehdy, pokud je maximálně podporována právem, či že právo není minimum morálky, ale jeho maximum. Proto se právo a morálka z určité části překrývají, ale zároveň jsou zcela odlišné. Právě z tohoto důvodu vyplývá, že mezi veřejnou správou a etikou existuje úzká provázanost. Pod pojmem morálky se rozumí „*určitý společenský jev, přesněji... oblast lidské skutečnosti vymezená protikladností dobra a zla a s nimi spojenými normami chování se člověka v obklopujícím světě, ve společnosti ve vztahu k jiným lidem či k sobě.*“¹

„*Etymologicky je slovo etika odvozeno od řeckého ethos, zvyk, obyčej, charakter. Téměř stejný význam má latinský termín mos, od něhož je morálka. Etymologicky jsou etika a morálka synonyma. Etika bývá často nazývána „teorií morálky“.* Snaží se najít společné a obecné zásady, na nichž morálky stojí či se snaží morálku zdůvodnit. Morálka pak jako obsah etiky obsahuje vše, o čem člověk přemýšlí a co činí vzhledem k nejhlubší rovině svého lidství – k tomu „co má být“, k uskutečňování dobra.“² Autorem pojmu etika je Aristoteles. Etika jako věda tedy odráží nejen to co je, ale také navádí k tomu, co by být mělo. Veškeré učebnice etikety danou normu uměle nevytvářejí, ale spíše ji zachycují, popisují a nabízejí

¹ VAJDA, Ján. *Sociální etika*. Vyd. 1. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa, 2000. ISBN 80-8050-357-5.

² ADAMOVÁ, Lenka, VENTURA, Václav a DUDÁK, Vladislav. *Základy filosofie, etiky: základy společenských věd: pro střední školy*. 3., upr. vyd. Praha: Fortuna, 2001. ISBN 80-7168-772-3.

svým čtenářům a uživatelům jako vhodnou a důvěryhodnou kodifikaci společenských způsobů.

Etiketa je chápána jako soubor dovedností, soubor pravidel a společenských zvyklostí, které jsou hluboce zvládnuty a staly se součástí osobnosti, zároveň se jedná o pravidla chování, která jsou neměnná, ale jsou přizpůsobována jak času, tak geografickému určení. Etiketa úzce souvisí s kulturou. *“Kultura je vždy jevem kolektivním, neboť je vždy alespoň z části sdílena lidmi, kteří žijí nebo žili ve společenském prostředí, v němž si ji osvojili. Kultura pozůstává v nepsaných pravidlech sociálního ovlivňování. Je to kolektivní programování mysli, které odlišuje příslušníky jedné skupiny nebo kategorie lidí od druhých.”*³

Každá společnost (kultura) má své chápání správného, tedy etického chování, jedná se o určitá pravidla, která vyžadují jejich dodržování a v opačném případě tedy pokud jednotlivec tato pravidla nedodrží, chápeme takové jednání jako výraz pohrdání a neúcty. Etiketa předvádí a učí nás různým rituálům, které uplatňujeme při kontaktu s dalšími lidmi. Rituály jsou kolektivní činnosti, které jsou věcně zbytečné, ale přesto je společnost vykonává. Etika hraje ve veřejné správě velmi významnou roli právě proto, že přímo určuje pomyslné mantinely úředního jednání.

*“Vždy je třeba mít vypracována určitá pravidla a procedury, které jsou ze své podstaty neutrální, ale jejichž platnost musí být v eticky zdravé společnosti všestranně uznávána.”*⁴ Dnes jsou nejzákladnější a všemi uznávané hodnoty lidství lidská práva, která vyhlásilo v roce 1948 Valné shromáždění Spojených národů jako „Všeobecnou deklaraci lidských práv“.

Ve veřejné správě chápeme etiku jako normativní etiku. Normativní etika pojednává o tom, “co má být”, “co je správné či dobré”. Zabývá se mravními normami, kodexy, principy a snaží se najít jejich zdůvodnění. Z hlediska etiky veřejné správy není důležité, co úředníka vedlo k jednání v souladu s veřejným zájmem. Důležité je samo takovéto jednání.

V obecném chápání etické normy však na rozdíl od norem právních nejsou vynutitelné státními institucemi, ale spíše společností, která upravuje a hodnotí chování jednotlivce.

³ HOFSTEDE, Geert a Gert Jan HOFSTEDE. *Kultury a organizace: software lidské mysli : spolupráce mezi kulturami a její důležitost pro přežití*, str. 14 Praha: Linde, 2007. ISBN 808613170x.

⁴ HLAVÁČEK, Libor. *Základy společenské etikety pro úředníky*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2010. Skripta (Institut pro místní správu). str.14 ISBN 978-80-86976-19-8.

2.1.1 PROFESNÍ ETIKA

Profesní etika je etika, která je neodmyslitelně spojena s tou, kterou profesí. Profesní etika si neklade otázku proč je nějaké jednání správné, ale pouze otázku jaké jednání je správné. Profesní etika se věnuje etickým normám a hodnotám a také povinnosti jejich dodržování v konkrétní profesi.

Již od starověku se formovaly různé profesní etiky. Dodnes se traduje, že nejstarší profesní etikou je lékařská etika v podobě Hippokratovy přísahy. Existence středověkých cechů si vynucovala přísné dodržování profesních etik jednotlivých cechů. Podnikatelská etika, do které se řadí taktéž etika úředního jednání, se začala rozvíjet až v první polovině 20. století. „*Správní reformy v druhé polovině 90. let 20. století a jmenovitě jeho posledních dvou dekadách, orientované na růst produktivity a účinnosti veřejné správy a celého veřejného sektoru v jeho soutěži se soukromým sektorem, zejména pod vlivem ideologie New Public Management, vyvolaly obavy o to, aby současně s důrazem na ekonomiku, efektivnost a účinnost veřejné správy (tři E: Economy, Effectiveness and Efficiency) nevytlačila etika a další hodnoty, jež byly s administrativou tradičně spojovány. Ve správní teorii se tak začaly stále více objevovat studie vycházející z poznání nutnosti zakotvit etiku (čtvrté E) do cílového zaměření správních reforem.*“⁵

Mimo to, profesní etika umožňuje každému členovi profesní skupiny sebekontrolu, sebereflexi a samoregulaci vlastního chování. Za nejstaršího regulátora chování je považována morálka.

2.2. ETIKA A SPRÁVNÍ KULTURA

„*Etika má ve veřejné správě místo především v souvislosti s rozhodováním. Každý problém nebo situace s etickým rozměrem vyžaduje volbu mezi několika možnostmi. Volbu činí jednotlivec nebo organizace. Proto etika jednotlivce a organizace by měla být v souladu.*“⁶

Státní správa představuje prostředí s neustálou fluktuací zaměstnanců. Střídání vedoucích na vyšších místech jsou značná. Veřejná správa trpí nedostatkem pozitivních příkladů a vzorů. Dosud nemůžeme počítat s působením ustálených a všeobecně přijímaných etických standardů a správní kultury. „*U nás se navíc otázkám etiky věnovala malá pozornost přesto, že máme k dispozici etické*

⁵ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 14, ISBN 80-7179-748-0.

⁶ *Veřejná správa jako významný faktor rozvoje regionu: konference 31. května 2012 Jihlava*. Jihlava: Vysoká škola polytechnická, 2012, str. 274, ISBN 978-80-87035-60-3

kodexy veřejné správy, které byly přijaty v řadě zemí (např. Velká Británie, Portugalsko), a doporučení k otázkám správní etiky vydávaná nebo v současné době projednávána v OECD, EU, Radě Evropy i jiných organizacích.”⁷

Pro zajištění účinnosti vydání etického kodexu je třeba také zavést či upravit opatření v otázkách personálních. Etické kodexy by se měly široce rozšířit, popularizovat a prosazovat do myšlení a jednání pracovníků řídicích, kteří by jejich dodržování vyžadovali na základě subordinačních vztahů. *“Potřebujeme vzory žádoucího chování a jednání, přípravu pro působení ve správě včetně vyjasňování etických problémů, všestrannou podporu růstu lidských zdrojů, pravidelné hodnocení pracovníků, spojování motivace se zvyšováním úrovně správní kultury a etickým jednáním. Všechna racionální prostředků podporující zvyšování etiky a kultury správ je třeba využít.”⁸*

„Etika ve veřejné správě se zabývá problematikou aplikace morálních standardů v činnosti veřejné správy. Vztahuje se k dobře založeným normám toho, co je správné a co je špatné, a zabývá se tím, co by lidé měli dělat – obvykle formou zákonů, povinností, závazků, užitku pro společenství, čestnosti či dalších specifických ctností. Mezi nástroje institucionalizace etiky patří mj. také etické kodexy.”⁹

2.3. ETIKA ÚŘEDNÍHO JEDNÁNÍ

Pojem “etika úředního jednání” rozumíme jako aplikaci morálních standardů při úředním jednání, a to jak ve vztahu k občanovi, tak ve vztahu k ostatním zaměstnancům veřejné správy. Pojem etika ve veřejné správě by měl představovat a rozvíjet především základní zásady právního státu, tedy spravedlnost a rovnost a vázanost státu právem. Etika veřejné správy je zaměřena obzvláště na vymezení dobrého a špatného chování eventuálně správného a nesprávného. Za etické hodnoty veřejné správy jsou nadále označovány zejména čestnost, odpovědnost, nestrannost, integrita a slušnost. Zaměstnanec veřejné správy by měl

⁷ Národní vzdělávací fond: Analýza veřejné správy České republiky. *Národní vzdělávací fond, str. 128* [online]. [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: http://old.nvf.cz/publikace/pdf_publicace/nvf/cz/analyza_vs.pdf

⁸ Národní vzdělávací fond: Analýza veřejné správy České republiky. *Národní vzdělávací fond, str. 128* [online]. [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: http://old.nvf.cz/publikace/pdf_publicace/nvf/cz/analyza_vs.pdf

⁹ Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. 26.2.2019. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-aakreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

mít určité vlastnosti, především by měl jednat korektně, loajálně, profesionálně a neměl by být úplatný.¹⁰

3. ETICKÝ KODEX, JEHO VÝZNAM A FUNKCE

Etický kodex rozumíme jako soubor konkrétních pravidel a norem chování; dokument, který upravuje pravidla práce v jednotlivých profesích a organizacích, sdruženích a firmách a v neposlední řadě také ve veřejné správě. Svůj etický kodex mají advokáti, soudci, exekutoři, notáři a další zaměstnanci veřejné správy. Na základě porušení etického kodexu může zaměstnanci hrozit výpověď.

Hlavní funkcí etického kodexu je regulování chování podnikatelských subjektů. Od něj jsou odvozené i další funkce:

- řídicí – řídí lidské chování,
- preventivní – předchází neetickému chování,
- výchovná – vytváří pozitivní obraz o etickém chování,
- podpůrná – podporuje pozitivní mezilidské vztahy,
- informativní – informuje o tom, jak se subjekt chovat má či nemá.

Primárním cílem profesního kodexu je zavázat příslušníka dané profese ke konání podle morálních norem, které se považují za součást zodpovědně vykonávané práce v oboru; apelovat na profesní hrdost a vést ke správně pochopené solidaritě, obhajující důstojnost daného povolání.¹¹

První etické kodexy v historii lidstva pocházejí z různých náboženských vyznání. Jedním z nich je také dobře známé „Desatero přikázání“ ze Starého zákona, které je příkladem nejstaršího vypracování etického kodexu.

Etický kodex musí dodržovat všichni zaměstnanci bez výjimky. Hlavním cílem etického kodexu je vytvoření rovných podmínek a formování pozitivních vztahů v podniku. Neopomenutelným rysem je také navedení zaměstnance ke „správnému“ chování jak v kolektivu, tak navenek. Dnes se rozlišují dva druhy etických kodexů, kterými jsou jak etické kodexy profesní, tak etické kodexy korporátní. Etické kodexy profesní jsou psány výlučně pro zaměstnance dané profese. Cílem profesního etického kodexu je vytvoření důvěry k dané profesi a zlepšení postavení a respektu k danému oboru, v tomto případě k veřejné správě jako takové.

¹⁰ TOMESŠ, I. a spol. Sociální správa. 2. rozšířené a přepracované vydání, s. 121

¹¹ JANOTOVÁ, Helena, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. *Profesijná etika*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. str. 17, ISBN 80-86861-43-0.

3.1. ETICKÉ KODEXY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V současnosti převládá názor, že vzniku etických kodexů ve veřejné správě předcházely narůstající požadavky veřejnosti na odpovědnost, efektivitu a porozumění veřejných úředníků pro požadavky občanů. Aplikace podnikatelských hodnot ve veřejné správě v souvislosti s reformou Public Management ovlivňuje nejenom etické hodnoty, jako je bezúhonnost, ale stejně tak i demokratické hodnoty, jako je neutralita. Zvýšená mobilita pracovníků ze soukromého sektoru do veřejného sektoru ohrožuje politickou neutralitu obzvláště tím, že zvyšuje možnost klientelismu, stranickosti a protekce. A právě proto tedy vzrůstá v dnešní společnosti čím dál více význam kodexů chování nebo kodexů etiky pracovníků ve veřejné správě. V důsledku vzrůstající odpovědnosti zaměstnanců veřejné správy, proto řada demokratických států přijala etické kodexy veřejné správy. V některých případech mají tyto etické kodexy povahu závazné právní normy, pokud je kodex právní normou, má své výhody i nevýhody. Jedná-li se o kodex, který je právní normou, pak jeho výhodou je, že může být snadno vymáhán státní mocí, avšak nevýhodou pak zůstává jeho obtížný a mnohdy zdlouhavý proces změny. Naopak u kodexu, který není právní normou, jsou změny jednodušší a rychlejší, ale jeho nedodržení není právně sankcionovatelné.¹²

I ve veřejné správě mohou kodexy etiky mít různou podobu i rozsah. Některé země mají etické kodexy platné pro všechny pracovníky ve veřejné službě. V jiných zemích vydávají etické kodexy příslušná ministerstva či jiné orgány veřejné správy.

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

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

¹² POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 143, ISBN 80-7179-748-0.

- účasti na politické práci;
- práce pro vládu;
- práce pro veřejnost;
- konfliktu zájmů.¹³

Příklad základních principů etického kodexu zastupitele v České republice

Co by zastupitel dělat měl:

- jednat tak, aby neohrozil důvěryhodnost mandátu;
- respektovat pravomoci ostatních představitelů nebo zaměstnanců úřadu;
- poskytovat informace související s výkonem jeho funkce;
- předcházet takovým situacím, kdy by se jeho soukromé zájmy dostaly do rozporu se zájmy veřejnosti;
- každoročně odevzdat oznámení o příjmech nebo činnostech.

Co by zastupitel dělat neměl:

- přijímat dary;
- zneužívat informace, které získal při výkonu svého mandátu, a také po jeho skončení;
- přijímat opatření, která by ho zvýhodnila v budoucnu.¹⁴

Podpisem etického kodexu se zaměstnanec vůči zaměstnavateli zavazuje, že bude dodržovat konkrétní postup a pravidla. Každý kodex musí obsahovat mimo jiné také kapitolu, která se týká postihu za jeho nedodržení. Jeho porušení má zpravidla za následek postih v osobním ohodnocení, pozastavení nebo vyloučení z profesního růstu, avšak může vést až k výpovědi.

Je vhodné rozdělit etické kodexy na závazné a nezávazné. Pokud se jedná o etický kodex závazný, dostává jej zaměstnanec k podepsání spolu s pracovní smlouvou a obvykle mu za jeho porušení hrozí okamžité ukončení pracovního poměru. A naopak u etického kodexu, který není pro zaměstnance závazný, není tedy také vynutitelný, to znamená, že jednání je pro zaměstnance spíše doporučené.

Etický kodex slouží jako nástroj, který ve veřejné správě pomáhá udržovat chování zaměstnanců veřejné správy tak, aby odpovídalo stanoveným zásadám.

¹³ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 144, ISBN 80-7179-748-0.

¹⁴ *Moderní obec: Etický kodex zastupitele není nadstandard* [online]. [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/eticky-kodex-zastupitele-neni-nadstandard/>

Ve veřejné správě má nezastupitelné místo samozřejmě i manažerská etika, pro niž je klíčová nadřazenost osoby řídící nad osobou řízenou, tj. mezi řídícími pracovníky a ostatními zaměstnanci. Je jedním ze speciálních směrů profesní etiky.

Podstatné je, že Česká republika je k implementaci etických kodexů vyzývána jak Evropskou unií, tak Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále jen „OECD“).

Od 90. let 20. století je věnována značná pozornost problematice etiky také organizací OECD, a to především jejím výborem zvaným zkráceně PUMA, tedy Public Management. V důsledku analytických prací výboru PUMA přijala Rada OECD v roce 1998 Doporučení pro členské země o zdokonalení etického chování ve veřejné službě.¹⁵ Doporučení OECD členskými zeměmi spočívá na následujících 12 principech prosazování etiky ve veřejné sféře:

a. *Etické standardy pro veřejnou službu musejí být jasné.*

Veřejní úředníci musejí znát základní principy a standardy. K tomu mají sloužit etické kodexy.

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

Důraz na kontrolu a postihy nesprávného chování správních úředníků.

c. *Veřejní úředníci musejí mít k dispozici etické vedení.*

Vzdělávání a důraz na etiku vedoucích úředníků.

d. *Veřejní úředníci musejí znát svá práva a povinnosti, jsou-li obviněni z nesprávného postupu.*

Ochrana úředníků na základě existence přesně psaných pravidel.

e. *Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování veřejných úředníků.*

Jde o osobní příklad politiků stejně jako o jejich zasazení prosadit legislativní a institucionální předpoklady.

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

Jedná se o přístup veřejnosti k informacím a uznání úlohy aktivních a nezávislých médií.

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

Existence a dodržování jasných pravidel, zejména v oblasti veřejných zakázek.

h. *Manažeři se musejí chovat eticky a podporovat etické chování.*

¹⁵ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str.145, ISBN 80-7179-748-0.

Významná je modelová role manažerů v etickém chování, především ve vztahu k politickým vedoucím, ostatním zaměstnancům a občanům.

- i. *Řídící politika, postupy a praxe musí podporovat etické chování.*
- j. *Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.*

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

- k. *Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.*

Jde o odpovědnost úředníků vůči představeným i vůči občanům.

- l. *Musejí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.¹⁶*

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

Etika veřejné správy má dle OECD význam pro rozvoj veřejných služeb a zvyšující se přerozdělování. Význam má morální regulace také na chování úředníka. Činnost je hodnocena z hlediska etičnosti relativně pravidelně a relativně ustáleným způsobem. Důsledkem hodnocení je ovlivnění rozhodování nositele této činnosti.

Na zdokonalení chování veřejné správy existují dva základní přístupy. A to jednak přístup motivační a jednak přístup přísně kontrolní. Motivační přístup spíše podněcuje žádoucí chování, než aby trestal nedostatky, zatímco přístup přísně kontrolní je pravým opakem motivačního přístupu, zaměřuje se tedy právě na to, čeho se má zaměstnanec veřejné služby zdržet, co má dělat a jak. Tento systém se skládá z přísných kontrolních mechanismů, detailních pravidel a správních postupů.

Bývají uváděny tři způsoby, jak udržet a zdokonalit etické chování veřejných úředníků:

- vzdělávání před nastoupením do veřejné služby a další školení při zaměstnání;
- vliv modelové role nadřízených pracovníků v zaměstnání;
- přijetí písemných pravidel a zejména kodexů etiky pracovníků veřejné správy.¹⁷

Pro úředníky a zaměstnance veřejné správy platí Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy (příloha č. 1). Posláním Kodexu je specifikovat chování každého úředníka a zaměstnance veřejné správy a uvědomit zaměstnance,

¹⁶ FRIEDEL, Libor. *Etika v podnikání: Databáze nejlepších praktik* [online]. In: . s. 27 [cit. 2019-02-27]. str. 9 Dostupné z: <https://bestpractices.cz/seznam-praktik/etika-podnikani/>

¹⁷ FRIEDEL, Libor. *Etika v podnikání: Databáze nejlepších praktik* [online]. In: . s. 27 [cit. 2019-02-27]. str. 9 Dostupné z: <https://bestpractices.cz/seznam-praktik/etika-podnikani/>

jaké chování se od nich důvodně očekává. Vzhledem k tomu, že se jedná se o kodex, tak tento normativní předpis není právně vymahatelný, pokud není součástí platných právních předpisů českého právního řádu.

Určitou zvláštností Kodexu je, že některá ustanovení jsou již obsažena v zákoníku práce případně ve služebním zákoně.

4. BYROKRACIE, STÁTNÍ SLUŽBA A JEJÍ VÝVOJ, SLUŽEBNÍ ZÁKON A PŘEDPISY REGULUJÍCÍ ETIKU ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

4.1. BYROKRACIE

Byrokracie je dle Maxe Webera založena na panství a legitimitě. Panstvím rozumíme jakýsi předpoklad, že příslušné osoby uposlechnou rozkazu jistého obsahu. V panství jde tedy o ryze mocenskou autoritu. *„Každé společenské jednání sice nemá autoritativní strukturu a není vládnutím. Ve většině oborů společenského jednání však hraje autoritativní moc velmi značnou úlohu...tak např. i v užívání jazyka. Vždyť k vytvoření velkých jednotných literně jazykových společenství přispěl velice často rozhodujícím podílem autoritativní příkaz vládnoucí moci, jímž se nějaký dialekt povýšil na úřední jazyk.“*¹⁸ Weber ve svém díle také uvádí, že mocenským útvarem jsou ovlivňovány všechny aspekty života. *„V přechetných případech právě jen panství a forma vlády způsobuje, že z amorfního sociálního jednání povstane racionální ze společenšťování lidských skupin.“*¹⁹

Legitimita vyjadřuje určité oprávnění nebo také uznání a respekt autority, politického režimu nebo vlády. *„Jednání, zvláště sociální jednání a především sociální vztah, může být účastníky orientována k představě, že existuje legitimní řád. Je-li šance, že tomu tak je, řekneme, že daný řád je „platný“.“*²⁰

Byrokracie je specifickým typem sociální autority, která se formuje racionálně. Dnešní úřady jsou založeny na principech:

^{18, 17} WEBER, Max a Jan ŠKODA. *Autorita, etika a společnost: pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997. Souvislosti (Mladá fronta), str.47, ISBN 80-204-0611-5

²⁰ WEBER, Max a Jan ŠKODA. *Autorita, etika a společnost: pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997. Souvislosti (Mladá fronta), str.55, ISBN 80-204-0611-5

1) VYMEZENÉ KOMPETENCE

- platí pro ně princip vymezených úředních kompetencí, upravených zákony a správními nařízeními
- činnosti jsou jasně rozděleny jako úřední povinnosti
- je napevno rozdělena příkazovací moc a donucovací prostředky
- plynulé plnění těchto úkolů je zajištěno osobami s předepsanou kvalifikací

2) HIERARCHICKÁ STRUKTURA

- platí princip úřední hierarchie a instančního postupu
- pevně stanovený systém nadřízenosti a podřízenosti; vyšší kontroluje a dohlíží na nižší

3) SPISOVOST

- moderní byrokracie je založena na spisech

4) ODBORNÉ VZDĚLÁNÍ

- rozšiřování znalostí a dovedností
- etika jednání

5) JASNÁ PRAVIDLA

4.1.1 POSTAVENÍ ÚŘEDNÍKA

Úřední funkce je povolání, jmenování do úřadu je podmíněno určitým vzděláním a složením úřednické zkoušky. „*Úřední činnost se rovněž nepovažuje za běžnou honorovanou směnu služeb jako při svobodné pracovní smlouvě... nástup úřední funkce je chápán jako přijetí specifického závazku věrnosti.*“²¹ S úřední funkcí je spojeno také osobní postavení úředníka. Moderní úředník zpravidla od společnosti požaduje určité sociální ohodnocení. Z toho důvodu se úředníkům dostává zvláštní ochrany v podobě trestních ustanovení o „napadení úřední osoby.“ Úředník často bývá do své funkce ustanoven jmenováním nadřízenou instancí. Úřední funkce je zpravidla na celý život, čímž však není dotčeno právo úředníka odvolat, při porušení pracovních či etických povinností. Úředník je ohodnocován v podobě fixního platu. Vyměřuje se podle funkce či podle počtu let služby. „*Podle hierarchické struktury úřadů prochází úředník kariérou od míst nižších, méně významných a méně honorovaných k místům vyšším.*“²²

²¹ WEBER, Max a Jan ŠKODA. *Autorita, etika a společnost: pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997. Souvislosti (Mladá fronta), str.68, ISBN 80-204-0611-5

²² WEBER, Max a Jan ŠKODA. *Autorita, etika a společnost: pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997. Souvislosti (Mladá fronta), str.73, ISBN 80-204-0611-5

Úředník musí dokonale rozumět svému postavení a povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byl skutečně odpovědným úředníkem a aby organizace, v níž pracuje, vytvářela určitý etický rámec, tedy správní etiku.²³ „*Ta se týká především jednotlivých úředníků a představují ji obecně tři volby procesu v jejich rozhodování:*

1. **volba právního postoje** spočívá v tom, zda budou úředníci respektovat ideu zákonodárce nebo se budou řídit zásadou, že co není zakázáno, je dovoleno;
2. **volba morálního postoje** se týká ztotožnění úředníka s obecnou definicí morálky a lidských hodnot;
3. **volba preference zájmů** spočívá v tom, zda při rozhodování dá úředník přednost veřejnému zájmu před zájmem individuálním.²⁴

4.2. POJEM STÁTNÍ SLUŽBA

„*Státní služba je pojem, který slouží k označení právních, státně služebních poměrů zaměstnanců působících ve státní správě. Rovněž může pojem státní služby znamenat okruh těchto osob, zaměstnanců nebo jejich činnost. Činnost bývá vymezována úkoly státní správy v rámci služební činnosti osob ve státně služebních poměrech mezi státem a jimi.*“²⁵

Státní zaměstnanec ve služebním poměru je povolán k výkonu státní správy. Je aktivně legitimován k tvorbě státní vůle, což je hlavní důvod, proč nemůže být mezi státem a jeho zaměstnanci soukromoprávní pracovní poměr. Proto byl vytvořen služební poměr, který je upravený speciálními předpisy. Tento služební poměr je, na rozdíl od pracovního poměru, poměrem veřejnoprávním. „*Státní služba tedy představuje veřejnoprávní služební poměr mezi státem a jím ustanoveným zaměstnancem, kterému poskytuje nejen práva, ale ukládá závažné povinnosti a omezení nutná pro řádný výkon státní správy. Zároveň je zvýšena míra odpovědnosti zaměstnance a je spojena s disciplinární odpovědností při nedodržení stanovených povinností.*“²⁶ Podstatným jevem státní služby je, že je striktně oddělena od sféry soukromoprávní. Vznik veřejnoprávního služebního poměru je

²³ NEČADOVÁ, Věra. Výkon veřejné správy a etika. *Veřejná správa: Čtrnáctideník Vlády České republiky*. 2012, (23), 18-21.

²⁴ NEČADOVÁ, Věra. Výkon veřejné správy a etika. *Veřejná správa: Čtrnáctideník Vlády České republiky*. 2012, (23), 18-21.

²⁵ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 20 ISBN 80-210-1660-4.

²⁶ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 20, ISBN 80-210-1660-4.

současně s právním aktem, tedy s rozhodnutím o jmenování a zařazením úředníka na určité služební místo, které obsahuje mimo jiné také výčet pravomocí na určitém úseku státní správy. „V rámci služebního vztahu se jedná vždy o vztah mezi úředníkem a státem, jménem státu nemusí vystupovat jen státní orgán, v němž je úředník zařazen, tzv. „služební úřad“, ale může zde vystupovat státní orgán pověřený správou osobních věcí určitého okruhu státních úředníků, tzv. „osobní úřad“.“²⁷

4.3. HISTORICKÝ VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY

Státní služba se v Evropě začala vyvíjet již na konci 19. století, kdy došlo v souvislosti se společenským, hospodářským, kulturním a sociálním vývojem taktéž k vývoji veřejného práva v souvislosti s liberálním právním státem. Důsledkem je odlišení státních zaměstnanců jako zvláštní sociální vrstvy a specializovaná úprava jejich právního postavení. „Po pádu absolutistického státu se vytvořila profesionální byrokracie (úřednictvo), která se stala jádrem aparátu státní správy. A právě tento aparát je upraven ve veřejném právu institutem státní služby.“²⁸

Do roku 1914 je možné charakterizovat státní službu v českých zemích jako služební poměr mezi státem a osobami, které jmenoval či ustavoval panovník. Tyto osoby pak za určitou odměnu a postavení vykonávaly za stát vůči jeho příslušníkům práva a povinnosti. Úředníci se dělili na civilní a vojenské a vykonávali službu vyšší či nižší. Uchazeč o státní službu zprvu musel prokázat určitou odbornou způsobilost pro výkon toho druhu služby, o kterou se ucházel, rakouské státní občanství, zákonný věk (dovršený 18. rok věku) a taktéž nepřekročený 40. rok, bezúhonný život a v případě, že by se uchazeč ucházel o službu bezplatnou, musel také prokazovat dostatečné příjmy či majetek pro obživu. Státní služba byla složena z oprávnění i povinností. Primární povinností bylo plnit svědomitě úkoly v souladu se zákony a nařízeními. Dále musel být úředník nestranný, dodržovat služební poslušnost, uchovávat služební tajemství a v neposlední řadě také nemít vedlejší zaměstnání, která by odporovala veřejnosti služby, uváděla v pochybnost nestrannost státních zaměstnanců anebo by byla na újmu úředních povinností. K právům státních zaměstnanců patřila především státem deklarovaná zvláštní

²⁷ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 21, ISBN 80-210-1660-4.

²⁸ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 40, ISBN 80-210-1660-4.

ochrana, služební požitky a zaopatření pro případ stáří a neschopnosti ke službě včetně penze pro vdovy a sirotky. Služební požitky státní úředníci čerpali formou základního platu a přídatků funkčních či aktivitních a jiných příjmů. Úředníci byli rozděleni do jedenácti hodnotných tříd. Podle hodnotní třídy byl rozdělen i základní roční plat, jehož výše byla odstupňována v rámci každé třídy. Po čtyřech až pěti letech docházelo automaticky k postupu do vyšší platové třídy. Nevýhodou však bylo, že ti úředníci, kteří se teprve soustavně připravovali pro výkon služby, sloužili většinou zdarma.²⁹

V roce 1914 byl přijat zákon číslo 15/1914 říšského zákoníku, o služebním poměru státních úředníků a státních sluhů, tzv. Služební pragmatika. „*Pro odlišný veřejnoprávní charakter služebního poměru státních úředníků byla zvolena pro jeho úpravu forma zákona. V něm byly stanoveny předpoklady, po jejichž splnění mohl být státní občan ustanoven státním úředníkem. Tyto předpoklady byly formálně i po stránce materiální úpravy v tzv. „ustanovovacím aktu“.* Každý státní zaměstnanec pak složil služební přísahu a podrobil se zvláštnímu režimu kvalifikačního řízení.“³⁰ Služební pragmatika přiznávala státu zvláštní postavení mezi zaměstnavateli. Byl vytvořen institut služebního poměru. Zvláštní zřetel byl brán taktéž na osobní potřeby státního zaměstnance. Dopad měla služební pragmatika také na státní zaměstnance, kteří patřili do kategorie podúředníků a sluhů. Neméně se věnovala také úpravě poměrů praktikantů a později čekatelů. Povolání úředníka s sebou neslo určité povinnosti. K těm patřila zejména věrnost, a poslušnost vládě republiky, povinnost dodržovat ústavní zákony a zákony. Povinností úředníka bylo věnovat se především (pilně a svědomitě) plnění svých služebních úkolů. Měl zejména chránit veřejný zájem a zdržet se a zabránit taktéž všemu, co by mohlo ohrozit fungování veřejné správy. Mimo uvedené povinnosti měl rovněž povinnost služební mlčenlivosti, místo pobytu, anebo také povinnost hlásit změnu osobního statusu, například při uzavření sňatku. Služební pragmatika tedy neupravovala chování úředníka při výkonu svého služebního poslání, neupravovala ani etiku úředního jednání, ale ovlivňovala mantinely jeho chování v osobním životě. Úředník měl též disciplinární odpovědnost. Ta spočívala v odpovědnosti podle trestního zákona, ke které se ještě přidružovala odpovědnost disciplinární při porušení stavovských a služebních povinností. Odpovědnost byla

²⁹ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 40-42, ISBN 80-210-1660-4.

³⁰ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 44, ISBN 80-210-1660-4.

navíc zůstřena tím, že soudobý právní systém neznal institut promlčení stíhání či promlčení trestnosti. Porušení povinností dozíral a mohl zakročít představený úředníka a uložit mu pořádkový trest, kterým byla výstraha či pokuta, anebo se věc projednala v disciplinárním řízení, kdy bylo možné udělit pořádkový trest nebo disciplinární trest, pakliže bylo porušení povinností posuzováno jako pouhý nepořádek nebo služební přečin. Nejtěžším služebním trestem bylo propuštění. Zvláštností bylo, že trestní odpovědnosti v důsledku neexistence institutu promlčení podléhali taktéž úředníci ve výslužbě.³¹

Profese úředníka s sebou nesla také řadu práv. Každý úředník měl mimo jiné právo na plat přiměřený hodnostnímu postavení, povýšení do vyšších hodnostních tříd, služební byt či příplatek bytného, diety, cestovné a další.

Nestrannost úředníka zajišťovalo právo na plat, který však nebyl předmětem Služební pragmatiky. „*Byl stanoven nárok na plat, jeho vznik, zánik a doby výplaty, jakož i nárok na platový postup do vyššího stupně téže hodnostní třídy a na tzv. „časový“ do platu vyšší hodnostní třídy. Později vydaný platový zákon odstranil systém hodnotících tříd a zrušil i časový postup, který nahradil časovým postupem v rámci platové stupnice.*“³²

Státní úředníci byli pravidelně jednou ročně hodnoceni dle kvalifikačních tabulek. Výsledné hodnocení bylo kvalifikováno jako výtečné, velmi dobré, dobré, uspokojivé a neuspokojivé.

První republika Služební pragmatiku převzala prostřednictvím recepční normy a tento předpis byl v platnosti až do roku 1950 i přes některé zásadní doplňky a změny v důsledku změn režimu. Služební pragmatika nadále upravovala zejména práva a povinnosti státních zaměstnanců, průběh těchto služebních vztahů a v neposlední řadě také disciplinární odpovědnost státních úředníků. Automatický časový postup zařazování do vyšších tříd byl podmíněn úspěšným složením kvalifikační zkoušky. Disciplinární odpovědnost ovlivnil zákon o stíhání protistátní činnosti státních zaměstnanců, který byl přijat ve 30. letech. Tento zákon rozšiřoval okruh odpovědných osob a byly zavedeny nové tresty. Zcela nově bylo také upraveno řízení v těchto případech. Nové povinnosti uložil státním zaměstnancům

³¹ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 46, ISBN 80-210-1660-4.

³² VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 46, ISBN 80-210-1660-4.

také zákon o obraně státu. Nyní byla uzákoněna možnost administrativního propuštění úředníků.³³

„Rok 1948 je rokem „přelomovým“. Dochází ke kádrovým čistkám a je odstartován proces postupného odstraňování práva veřejných zaměstnanců. Od 20. února do 7. srpna roku 1948 se postupovalo bez právních podkladů, teprve dodatečně, zákonem č. 213 z téhož roku byla všechna „revoluční“ opatření tzv. akčních výborů legalizována. Tímto bylo zajištěno absolutní podřízení státní služby politické moci.“³⁴ V roce 1950 došlo k přijetí zcela nového zákona o státních zaměstnancích. Nově byly upraveny pracovní poměry a platové poměry státních zaměstnanců. Zákon č. 66/ 1950 Sb., o pracovních a platových poměrech státních zaměstnanců zavedl zcela novou koncepci pojetí státní služby. Nadále se nerozlišovaly soukromoprávní či veřejnoprávní poměry, ale státní služba byla považována za zvláštní druh v zásadě jednotného pracovního poměru v oblasti státní služby civilní či ozbrojené. Prosadila se unifikace pracovních poměrů. Pro obsah kteréhokoliv služebního poměru platily obecné zákony a specializované zákony o státních zaměstnancích tvořily v zásadě zvláštní úpravu ve speciálních otázkách. Tento proces byl završen přijetím zákoníku práce, zákona č. 65/1965 Sb.

4.3.1 VÝVOJ STÁTNÍ SLUŽBY PO ROCE 1989

„Komunistický režim s sebou přinesl kritiku a stálé kádrování státního aparátu. Úřednictvo bylo zdevastováno čistkami na základě politického prověřování. Úředníci samotní byli považováni za neúčinný a neúspěchy způsobující element. Výsledkem tohoto vývoje byla neuspokojivá profesionální úroveň úřednictva, platové nedocení a celkový nezájem odborníků o tuto práci.“³⁵

Pojmy státní služba, státní zaměstnanec a pracovník státního aparátu nebyly právně definovány, užívaly se pouze podpůrně pro označení již existující situace a právního stavu. Jednalo se o pracovníky státních rozpočtových organizací, kteří při plnění svých pracovních úkolů vystupovali jménem státu a vykonávali daný úsek

³³ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 43 ISBN 80-210-1660-4.

³⁴ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 43 ISBN 80-210-1660-4.

³⁵ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 74 ISBN 80-210-1660-4.

státní správy, protože jejich zaměstnávající organizace měla postavení státního orgánu. Vznik a skončení služebního poměru upravoval zákoník práce.

Institut státní služby upravené zvláštním zákonem, zakotvovala již Ústava. Státní služba měla poměrně roztržštěnou právní úpravu. Lex generalis byl zákoník práce a k tomu poměrně roztržštěná úprava prostřednictvím zvláštních zákonů, ke kterým patří také zákon č. 451/ 1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské federativní republiky, České republiky a Slovenské republiky (tzv. velký lustrační zákon). Mezi speciální zákony patří například zákon č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků policie ČR, zákon o služebním poměru příslušníků Vězeňské služby a Justiční strážce, který zároveň stanovil, že tento služební poměr se řídí ustanoveními zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR. Pro všechny uvedené předpisy platilo, že buď rozšiřovaly, nebo modifikovaly ustanovení zákoníku práce o vzniku, průběhu, zániku služebního vztahu, přičemž zákoník práce pak nebylo možné použít ani subsidiárně.

Současný vývoj zvýšil nároky na úroveň a kvalitu úřednické práce. Po roce 1989 došlo ke změnám v personálním obsazení státní správy. Hlavním cílem bylo zajistit kvalitní úřednictvo s morálním kreditem a odbornou způsobilostí. *„Nejdiskutovanějším problémem byla však otázka tzv. definitivy. Definitiva je trvalé a nezrušitelné přijetí do státní služby, je zpravidla doživotní. Je základním znakem kariérního systému, kde zajišťuje nezávislost a neutralitu státní správy. Propuštění „definitivního“ úředníka je možné jen ze závažných důvodů, především se týkajících osoby samotného úředníka.“*³⁶

Po pádu komunistického režimu bylo jisté, že je třeba přijetí nového zákona o státní službě. V programovém prohlášení vlády se kalkulovalo s tím, že vláda urychleně připraví návrh zákona o právním postavení úředníků státní správy.³⁷ Ministerstvo práce a sociálních věcí v průběhu roku 1993 návrh zákona vypracovalo a předložilo tzv. návrh zásad služebního zákona. Tyto zásady byly následně projednány Parlamentem ČR. V ledu 1995 ministerstvo práce a sociálních věcí předložilo paragrafové znění zákona. Návrh paragrafového znění zákona o státní službě byl projednán vládou na jaře roku 1995 a nebyl schválen kvůli rozdílným názorům týkajících se institutu definitivy.

³⁶ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 78, ISBN 80-210-1660-4.

³⁷ VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 79, ISBN 80-210-1660-4.

Neexistence služebního zákona škodila České republice i z pohledu mezinárodního práva a vstupu ČR do Evropské unie. Evropská unie Českou republiku kritizovala především z důvodu nízké úrovně znalosti cizích jazyků pracovníků ve veřejné správě a neznalost komunitárního práva. Fungující státní služba byla podmínkou pro přijetí do Evropské unie. „V roce 1997 zhodnotil naši situaci Posudek Evropské komise k žádosti ČR o členství v Evropské unii, který kritizoval nedostatečnou personální vybavenost, nízké platy státních zaměstnanců a upozorňoval na nutnost přijetí zákona o státní službě.“³⁸ Přípravy dalšího pokusu o přijetí služebního zákona vyvrcholily v roce 2000, kdy vláda schválila návrh zákona o státní službě. V roce 2002 byl přijat zákon č. 218/2002 Sb., zákon o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech. Tento zákon však nikdy nenabyl účinnosti a k 6. listopadu 2014 byl zrušen novým zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě. Na úředníky územních samosprávných celků, tedy obcí a krajů, se vztahuje zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků.

4.4. ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ Č. 234/2014 SB.

„Na potřebu přijetí zákona, který by upravoval právní poměry zaměstnanců ve správních úřadech, bylo poukazováno již od roku 1990. O jeho podobě probíhaly četné diskuze. Přijetí zákona o státní službě, který by měl vytvořit základní podmínky pro zkvalitnění české státní služby, bylo jednou z podmínek přijetí České republiky do Evropské unie.“³⁹

Zákon o státní službě je pramenem práva, který upravuje mimo jiné také právní poměry státních zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu, organizační věci státní služby a služební vztahy státních zaměstnanců, odměňování státních zaměstnanců a řízení ve věcech týkajících se služebního poměru. Služební zákon vymezuje, co konkrétně státní služba zahrnuje, kdo může být státním zaměstnancem a jaké bude mít služební označení. Zákon o státní službě zakládá práva a povinnosti státních zaměstnanců. Státním zaměstnancem rozumíme dle § 6 zákona o státní službě č. 234/2014 Sb. (dále jen „služební zákon“), fyzickou osobu, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo nebo

³⁸ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008. Teoretik, str. 52, ISBN 978-80-87212-05-9.

³⁹ TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008. Teoretik, str. 50, ISBN 978-80-87212-05-9.

jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v § 5 zákona o státní službě.

Dle § 77 zákona o státní službě, je státní zaměstnanec povinen:

- a)** zachovávat při výkonu služby věrnost České republiky,
- b)** vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v jeho nestrannost,
- c)** při výkonu služby dodržovat právní předpisy vztahující se k jejímu výkonu, služební předpisy a příkazy k výkonu služby,
- d)** plnit služební úkoly osobně, řádně a včas,
- e)** prohlubovat si vzdělání podle pokynů služebního orgánu,
- f)** dodržovat služební kázeň,
- g)** poskytovat informace o činnosti služebního úřadu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže to patří k jeho služebním úkolům,
- h)** zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o nichž se dověděl při výkonu služby, a které v zájmu služebního úřadu nelze sdělovat jiným osobám; to neplatí, pokud byl této povinnosti zproštěn; povinnost zachovávat mlčenlivost, která státnímu zaměstnanci vyplývá z jiného zákona, není dotčena,
- i)** zdržet se jednání, které by mohlo vést ke střetu veřejného zájmu se zájmy osobními, zejména nezneužívat informací nabytých v souvislosti s výkonem služby ve prospěch vlastní nebo jiného, jakož i nezneužívat postavení státního zaměstnance,
- j)** v souvislosti s výkonem služby nepřijímat dary nebo jiné výhody v hodnotě přesahující částku 300 Kč, s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných služebním orgánem,
- k)** oznámit služebnímu orgánu, že je proti němu zahájeno trestní stíhání a v jaké věci,
- l)** zastupovat představeného nebo státního zaměstnance na služebním místě zařazeném ve vyšší platové třídě,
- m)** vykonávat službu ve výběrové komisi, zkušební komisi, při smírčím řízení, v kárné komisi a v dalších orgánech zřizovaných služebním orgánem podle služebního předpisu,
- n)** zachovávat pravidla slušnosti vůči představeným, ostatním státním zaměstnancům a zaměstnancům ve správním úřadu a při úředním jednání,
- o)** plně využívat služební dobu k výkonu služby,

- p) řádně hospodařit s prostředky svěřenými mu služebním úřadem a střežit a ochraňovat majetek, který mu byl svěřen, před poškozením, ztrátou, zničením a zneužitím,
- q) při výkonu služby z jiného místa vykonávat službu pouze na místě sjednaném v dohodě o výkonu služby z jiného místa a dodržovat podmínky sjednané v této dohodě,
- r) při úředním ústním nebo písemném jednání s fyzickými osobami nebo právnickými osobami sdělit své jméno, popřípadě jména, a příjmení, služební označení a název organizačního útvaru služebního úřadu, v němž je zařazen,
- s) vykonávat službu při odvracení živelní pohromy nebo jiného hrozícího nebezpečí anebo se podílet na zmírnění jejich bezprostředních následků,
- t) dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance vydaná služebním předpisem.

S písmenem t) § 77 zákona o státní službě úzce souvisí služební předpis náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 14. prosince 2015, který stanovuje pravidla etiky státních zaměstnanců. Tento vnitřní předpis rozšiřuje povinnosti etického chování státních úředníků při úředním jednání. Jeho rozsah činí 14 článků, které podrobně rozvádějí povinnosti etiky úředního jednání upravené již ve výše zmíněném §77 zákona o státní službě č. 234/2014 Sb.

Zákon o státní službě vznikl za účelem vytvoření kvalifikovaného sboru státních zaměstnanců.

4.5. PRINCIPY DOBRÉ SPRÁVY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Principy dobré správy úzce souvisí s Kodexem etiky zaměstnanců ve veřejné správě. „*Pojem dobré správy má v administrativistice zřetelný přesah nad rámec závazného práva. Standardy dobré správy se dodržují proto, že to požaduje spravedlnost, slušnost nebo efektivnost, a lze tedy jejich dodržování od správních orgánů požadovat, aniž by to muselo být zákonem předepsáno.*“⁴⁰ Principy dobré správy hájí také veřejný ochránce práv, který chrání osoby před protiprávním či nesprávným jednáním úřadů a dalších orgánů státní správy nebo před jejich nečinností. Úřední jednání ve veřejné správě by mělo být založeno na několika principech. Dle **principu nestranného úředního postupu** se požaduje především rovné zacházení se všemi osobami, jež musí mít vždy možnost vyjádřit se k postupu úřadu. Stížnost osoby na úředníka musí řešit zásadně jiný úředník, než

⁴⁰ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 158, ISBN 978-80-7380-330-8.

proti kterému je stížnost směřována. **Princip včasné reakce** úředníka zavazuje vyřídit každé podání v rozumném a přiměřeném čase bez průtahů. Etika ve veřejné správě je rovněž založena na principech přesvědčivosti a přiměřenosti rozhodování a úředního postupu. **Princip přesvědčivosti** předpokládá, že úředník poskytuje osobě přiměřeně během řízení informace o zjištěných skutečnostech a o jejich povinnostech vůči úřadu a informuje ji o svém budoucím postupu. Každé rozhodnutí úředníka má přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány skutečnosti, ze kterých úředník vycházel, jakým způsobem tyto skutečnosti zjistil a rovněž je uvedeno, jak tyto skutečnosti úředník posoudil. Úředník se vždy snaží volit postup, který je co možná nejvíce hospodárný a šetrný jak vůči úřadu, tak vůči účastníkům řízení. Po osobách, které přichází do styku s úředníkem, se požaduje pouze taková míra součinnosti, která je nezbytná. **Princip součinnosti** platí i mezi jednotlivými úředníky, kteří mají v případě potřeby udržovat kontakt. Úředník je důsledný a udržuje kontakt s každým konkrétním případem či problémem až do jeho faktického vyřízení. **Princip odpovědnosti** požaduje po úředníkovi, aby se nevyhýbal posouzení předběžné otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. V případě, kdy úředník udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobně omluví a přijme účinná opatření k nápravě. **Princip vstřícnosti** zavazuje úředníka, aby se choval k osobám s respektem a zdvořilostí. Úředník se vždy snaží pomoci osobě dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním, v případě, že tomu brání zákon nebo podání není možné, teprve pak úředník podání odmítne. Úředník musí věnovat pozornost všem přiloženým podáním a na všechna podání odpovědět, výjimkou jsou pouze podání anonymní či opakovaná.⁴¹

„Když spojíme zmíněné charakteristiky veřejné správy s moderními metodami a přístupy jejího managementu, s kvalitní formou vzdělávání jejích zaměstnanců, s uvážlivým řízením rozvoje regionů v dynamicky se měnících podmínkách a s účinným působením rozvoje informačních technologií, pak lze předpokládat, že dospějeme k vyšší efektivnosti fungování veřejné správy a také k příznivějšímu pohledu na ni.“⁴²

⁴¹ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 160, ISBN 978-80-7380-330-8.

⁴² NEČADOVÁ, Věra. Výkon veřejné správy a etika. *Veřejná správa: Čtrnáctideník Vlády České republiky*. 2012, (23), 18-21

4.5.1. KODEX ETIKY ZAMĚSTNANCŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V České republice jsou zásady etiky stanoveny Kodexem etiky úředníků a zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001, kterým vláda reagovala na absenci profesního etického kodexu veřejné správy. Rok 2001 je spojen s obdobím výrazných reforem veřejné správy. V tomto období se zvyšovaly požadavky především na odpovědnost, efektivnost, integritu a právě etické standardy ve veřejné správě. Vzhledem k tomu, že etický kodex nemá povahu právní normy, nemůže být vynucován, ale jeho dodržováním se zvyšuje úroveň veřejné správy. Kodex etiky slouží jako návod, jak se mají zaměstnanci veřejné správy chovat. Jednou z povinností, kterou tento kodex ukládá je taktéž povinnost členů vlády a vedoucích ústředních orgánů státní správy, aby vydali kodexy úředního jednání, které budou v souladu s tímto Kodexem a zároveň, aby s tímto Kodexem zaměstnance podrobně seznámili. Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě je jako příloha součástí vládního usnesení č. 270 z roku 2001. (příloha č. 1). Roku 2012 bylo přijato další vládní usnesení, které rozšířilo povinnost ministra vnitra zveřejnit Kodex prostřednictvím dálkového přístupu a zajistit, aby byl Kodex přílohou ve Věstníku vlády pro orgány obcí a krajů. Kodex se skládá z preambule a čtrnácti článků, ve kterých ukládá povinnosti a doporučení chování úředníkům veřejné správy a dalším státním zaměstnancům. „*Účelem kodexu je podporovat žádoucí standardy chování zaměstnanců ve veřejné správě a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna od zaměstnanců ve veřejné správě očekávat.*“⁴³

Kodex etiky je etická norma, která není právem vynutitelná, pakliže není přímo obsahem právního předpisu. Její význam by však neměl být podceňován, a proto se doporučuje, aby úřady měly své vlastní etické kodexy pro zaměstnance.

Česká republika doposud přijala řadu etických kodexů z různých oblastí veřejné správy (Etický kodex Policie ČR, etický kodex soudců, etický kodex poslanců, zaměstnanců České správy sociálního zabezpečení a další).⁴⁴

Etický kodex se skládá z několika základních etických principů. Především mají zaměstnanci veřejné správy zajistit získání větší důvěry občanů k veřejnému sektoru. Úředník by měl mimo jiné zachovávat loajalitu ke svému úřadu, ale především k České republice jako celku. Povinností úředníka je řídit se právními předpisy a zachovávat spravedlnost. Jednotlivé články kodexu upravují zákonnost,

⁴³ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 164, ISBN 978-80-7380-330-8.

⁴⁴ DOLISTA, J. *Profesní etika*. 1. vydání, s. 88-89

rozhodování, profesionalitu, nestrannost, rychlost a efektivitu, střet zájmů, korupci, nakládání s veřejnými prostředky, mlčenlivost, informování veřejnosti, veřejnou činnost, reprezentaci, uplatnitelnost a vymahatelnost. Případné nedodržení etického kodexu by si měl úředník uvědomovat i v souvislosti s morálními standardy jeho profese. Úředník by měl zabezpečovat co největší profesionalitu úřadu.⁴⁵

Otázkou ve společnosti stále zůstává, zda jsou etické kodexy nutné, protože stále existuje právo, právní předpisy, zákony. Dle Dolisty však právo nemůže prosazovat všechny mravní normy a vše, co je morální, a to z prostého důvodu, že právo obsahuje normy, které jsou závazné a státem vynutitelné. Pakliže by právo obsáhlo všechny mravní normy, nebylo by tak snadno prosaditelné a tím by ztrácelo svůj účel. Kodexy plní jednu prostou funkci, a to zvýšení důvěry veřejnosti ve veřejný sektor a veřejnosprávní instituce, které mají být dostupné a srozumitelné i pro laickou veřejnost.⁴⁶

4.6. EVROPSKÝ ETICKÝ KODEX ŘÁDNÉ SPRÁVNÍ PRAXE

Evropský etický kodex řádné správní praxe vydal veřejný ochránce práv EU. Veřejný ochránce práv nemá pravomoc vydávat právně závazná rozhodnutí, a proto není ani Etický kodex řádné správní praxe právně závazným nástrojem. Skládá se z několika prvků, které však jsou zakotveny již v Listině základních práv Evropské unie. Od platnosti Lisabonské smlouvy má Listina práv EU stejné právní postavení jako Smlouvy. Evropský etický kodex řádné správní praxe je založen na několika zásadách veřejné služby. Nepostradatelnou součástí kultury správní služby mají představovat etické normy.

Zásady veřejné služby, kterými se mají řídit úředníci EU (někdy také nazývané jako Pravidla dobrého chování úředníků EU):

1) Závazek vůči Evropské unii a jejím občanům

- Úředníci plní své úkoly podle svých nejlepších schopností a za všech okolností usilují o splnění nejpřísnějších profesních norem
- Jsou si vědomi toho, že do jejich funkce je vkládána důvěra veřejnosti, a jdou ostatním příkladem
- Rozhodnutí musí být vydáno v rozumné lhůtě a bez průtahů, nejpozději však do dvou měsíců

2) Etický rozměr

⁴⁵ Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy

⁴⁶ DOLISTA, J. Profesní etika. 1. vydání, s. 89

- Úředníci se mají řídit zdravým rozumem a vždy jednají způsobem, který obstojí i při nejdůkladnějším veřejném přezkoumání, tato povinnost není zcela splněna pouhým jednáním ve smyslu zákona

3) Úcta k ostatním

- Úředníci jednají s úctou k sobě navzájem a k občanům, jsou slušní, vstřícní, ochotní a plní své úkoly včas
- Snaží se porozumět tomu, co říkají ostatní a vyjadřují se jasně a srozumitelně

4) Transparentnost

- Úředníci jsou ochotni vysvětlit svou práci a odůvodnit své jednání
- Úředníci si vedou své vlastní záznamy a vítají veřejné přezkoumání svého jednání, včetně kontrol toho, zda dodržují zásady veřejné služby

5) Neslučitelnost

- Úředník nesmí vykonávat žádnou jinou činnost nebo získat jiné postavení či funkci, ať placenou, nebo neplacenou, která je neslučitelná s řádným výkonem jeho povinností veřejného úředníka, nebo jej znevažuje.⁴⁷

Zásady slouží ke zvyšování kvalit veřejné správy, posilují právní stát a snižují pravděpodobnost svévolného uplatnění rozhodovací pravomoci.

4.7. MODELOVÝ KODEX CHOVÁNÍ ÚŘEDNÍKA

S pravidly dobrého chování úředníků EU souvisí také Modelový kodex chování úředníka, který tvoří obdobnou funkci jako soubor principů přijatých českých ombudsmanem. Tento **Modelový kodex chování úředníka** přijal Výbor ministrů Rady Evropy jako doporučení v roce 2000. Porušení jakéhokoliv ustanovení může mít za následek disciplinární postih úředníka. „*Cílem tohoto kodexu je specifikovat standardy integrity chování veřejných úředníků, kterými se musejí řídit při výkonu svých povinností, pomáhat jim tyto standardy dodržovat a informovat veřejnost o chování, jež je oprávněna očekávat od veřejných úředníků.*“

48

1) Jednání ve shodě s právem

⁴⁷ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 162, ISBN 978-80-7380-330-8.

⁴⁸ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 160, ISBN 978-80-7380-330-8.

- Veřejný úředník musí vykonávat své povinnosti ve shodě s právem, oprávněnými pokyny a etickými pravidly, které se vztahují na výkon jeho funkce
 - Má jednat politicky neutrálně, nesmí se pokoušet mařit politiku
- 2) Vyhnout se konfliktu zájmů**
- Úředník nesmí připustit, aby se jeho soukromý zájem dostal do konfliktu s jeho veřejným postavením
 - Pokud je úředník přesvědčen, že jednání by mohlo být v rozporu s tímto kodexem, musí takovou věc oznámit svému nadřízenému podle stanoveného postupu, zároveň je povinen oznámit příslušným orgánům jakékoli podezření o porušování pravidel chování jinými úředníky
- 3) Neslučitelnost**
- Podle ustanovení Modelového kodexu veřejný úředník nesmí vykonávat jinou činnost nebo získat jiné postavení nebo funkci
 - Není-li neslučitelnost zjevná, musí tuto skutečnost úředník konzultovat se svým nadřízeným
- 4) Důvěra veřejnosti**
- Úředník musí dbát, aby jeho politická činnost či účast v politických a veřejných debatách nesnížila důvěru veřejnosti i jeho zaměstnavatelů v jeho schopnost vykonávat povinnosti loajálně a nestranně
 - Tímto ustanovením však nemá být dotčeno právo úředníka na soukromí
- 5) Bezpečnost a důvěrnost informací**
- Veřejný úředník musí postupovat tak, aby byla zachována bezpečnost a důvěrnost jemu svěřených informací
 - Veřejný úředník nesmí dopustit, aby získal možnost pracovat mimo veřejnou službu⁴⁹

5. KORUPCE A LOBBING JAKO NEETICKÉ CHOVÁNÍ

5.1. POJEM KORUPCE

Slovo korupce pochází z latiny a vychází ze slovního základu *rumpere*, což v překladu znamená zlomit, rozlomit, přetřhnout. Latinský výraz *corruptus*

⁴⁹ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 160, ISBN 978-80-7380-330-8.

označuje následek zlomu a způsobuje to, že dotyčný je přinucen ke změně postojů, zásad a názorů. Mezinárodní organizace Transparency International definuje korupci jako „zneužití pravomocí za účelem získání nezaslouženého osobního prospěchu. Znamená takové jednání představitelů veřejného sektoru (ať už se jedná o politiky či státní úředníky), jímž nedovoleně a nezákonně obohacují prostřednictvím zneužívání pravomocí, které jim byly svěřeny.“⁵⁰ Korupce tedy zjednodušeně znamená, že se někdo zachová nepoctivě při plnění úkolů, které mu jsou svěřeny. Obvykle je korupce spojena se zneužitím postavení úřední osoby a porušení zásady nestranného jednání. Korupční chování lze tedy definovat jako „odchylku od dodržování právních norem a standardního chování většinové společnosti. Jinými slovy, korupce je zradou závazků vůči celku a jeho morálním zásadám.“ Korupce je charakteristická tím, že bývá vedena ziskovými cíli, kterými obvykle bývá touha po zisku či jiném osobním prospěchu. Výhoda nemusí plynout pouze z peněžního protiplnění. Korupční vztah je vztah, který je založený na třech subjektech, ten třetí, pasivní, je vždy subjektem poškozeným. „Důsledkem korupce pak je, že veřejné instituce přestávají sloužit veřejnému zájmu a naopak se stávají platformou pro sledování zájmů soukromých. Dochází k narušení výkonu základních funkcí státu. Jeho rozhodování se přestává řídit obecně závaznými pravidly a namísto toho začíná poskytovat výhody na základě kupní síly jejich jednotlivých klientů.“ Korupci tedy chápeme jako jednání úředníka ve veřejné správě, který zneužije svého veřejného postavení k soukromému obohacení nebo obohacení třetí osoby. Toto jednání přinese užitek osobě, která korupční jednání vyvolala a bude mít negativní dopad na veřejnost.⁵¹

Korupce jako společenský jev se začal projevovat již za dob starověku. Dokladem existence jsou již Chammurapiho zákoník a některé leges z Říma.

„Korupce znamená, že veřejné zájmy jsou podřizovány soukromému účelu, přičemž dochází k porušení právních norem i norem etického chování, zejména k porušení povinnosti a odpovědnosti.“⁵²

Otázku, jak rozeznat, co korupce je a co není, si kladou i společenské vědy (sociologie, politologie, ekonomie). Společenská vědci se shodli, že korupce se

⁵⁰ POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 160, ISBN 978-80-7380-330-8.

⁵¹ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 18, ISBN 978-80-87123-04-1.

⁵² POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 149, ISBN 80-7179-748-0.

rozhodně týká výkonu veřejné role nebo autority vyplývající z pozice veřejného činitele.⁵³

Lze tvrdit, že část problémů s korupcí je způsobena tím, že se jí nikdo do hloubky nevěnuje, v důsledku absence expertiz a výzkumů.⁵⁴

5.1.1 TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Transparency International je mezinárodní organizace, která se věnuje omezování a potírání korupce. „*Transparency International definuje korupci jako činnost, která podryvá dobrou vládu, zásadně deformuje veřejnou politiku, vede ke špatnému přidělování prostředků, poškozují soukromý sektor a jeho rozvoj a obzvláště poškozují chudé.*“⁵⁵

Transparency International potírá korupci zejména tím, že buduje národní, regionální a globální koalice pro boj s domácí, ale i mezinárodní korupcí. Koordinuje a podporuje národní organizace, aby se pokoušely o realizaci potírání korupce, a v neposlední řadě shromažďuje, analyzuje a rozšiřuje informace a přispívá k veřejnému povědomí o škodlivém vlivu korupce na ekonomický a lidský rozvoj.⁵⁶

TIC – je název pro Transparency International Česká republika, je jednou z více než 90 poboček mezinárodní sítě nevládních organizací Transparency International. Posláním TIC je zjišťovat stav korupce v České republice a aktivně přispívat jejímu systémovému omezování.

Mimo Transparency International se věnují korupci také OECD a Světové banky, jakož i další nadnárodní a mezinárodní organizace. Za zmínění stojí především Evropská unie, která zřídila příslušnou komisi při Evropském parlamentu.

5.1.2 OECD

OECD plným názvem Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj je mezinárodní organizace, která se zabývá koordinací ekonomické spolupráce zemí.

⁵³ FRIC, Pavol. *Korupce na český způsob*. 1. Vyd. Praha: G plus G, 1999, str. 302, ISBN 80-861-0326-9

⁵⁴ KREČ, L. *České úplatky zkoumá sociolog z USA*, Hospodářské noviny, 7.7.2011, ISSN 1213-7693

⁵⁵ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 152, ISBN 80-7179-748-0.

⁵⁶ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str.152, ISBN 80-7179-748-0.

V roce 1996 se začala zabývat mimo jiné také problematikou uplácení veřejných úředníků v transakcích mezinárodního obchodu. „*OECD považuje korupci ve vládě a veřejné správě za komplexní a všudypřítomný fenomén. Korupce ohrožuje demokratické veřejné instituce tím, že umožňuje, aby nečestné zájmy ovlivňovaly užití veřejných zdrojů a veřejné moci a že tak podryvá důvěru občanů v legitimní aktivity státu.*“⁵⁷

5.2. TYPY KORUPCE

Ve veřejné správě se často jedná o zneužívání pravomoci, spočívající v neetickém používání vládní moci pro osobní nebo politický zisk.⁵⁸

K definičním znakům korupce ve veřejné správě patří:

- 1) korupční vztah mezi alespoň dvěma osobami;
- 2) je v zásadě vždy utajovaná;
- 3) prvek vzájemného závazku a vzájemného prospěchu;
- 4) podvodné jednání veřejného činitele;
- 5) přerušení důvěry jako důsledek korupce;
- 6) korupční jednání znamená porušení povinností a odpovědnosti;
- 7) střet veřejné role a soukromé role⁵⁹

Rozlišuje se několik typů korupčního jednání, které se navzájem liší společenskou nebezpečností.

TYOLOGIE KORUPCE VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ⁶⁰:

1) Malá administrativní korupce

- a) Podplácení úředníků
- b) Záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace
- c) Zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy

2) Zneužívání veřejných zdrojů

- a) Zpronevěra veřejných zdrojů

⁵⁷ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str.152, ISBN 80-7179-748-0.

⁵⁸ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str.149, ISBN 80-7179-748-0.

⁵⁹ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 149, ISBN 80-7179-748-0.

⁶⁰ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 20 ISBN 978-80-87123-04-1

- b) Nehospodárné využívání veřejných zdrojů
- c) Soukromý prospěch z privatizace
- d) Zneužívání úřední moci při udělování veřejných zakázek
- e) Nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic

Malá administrativní korupce je možná za podmínek nedostatečného dohledu a kontrolních mechanismů. Podplácení může mít dvě formy. V prvním případě bude iniciováno soukromým subjektem, v druhém případě vyžadováno úředníky. Zvláštností je, že korupční příležitosti vytváří nadměrná právní regulace.

Korupce roste ve veřejném sektoru, ale také v situacích, kdy se do vzájemného vztahu dostává stát se soukromým podnikem.⁶¹

Lze říci, že korupce je globální jev, který má v různých zemích různou podobu, úroveň, příčiny, následky.⁶²

5.2.1 KLIENTELISMUS A NEPOTISMUS

Termín klientelismus vychází z latinského pojmu *cliens*, což znamená v překladu poslušný. Označuje upřednostňování přátel a spřízněných skupin. „*Vede k tomu, že rozdělování statků neprobíhá na základě neosobních pravidel trhu, ale je nahrazen pravidly známostí, protekcí a lidí zapojených do určité klientské sítě.*“⁶³

Termín nepotismus vychází z italského pojmu *nepos*, což je způsob uplatňování nebo také upevňování a rozšiřování vlivu významného jedince na společenskou strukturu prostřednictvím prosazování vlastních příbuzných a oblíbenců do lukrativních a společensky vlivných pozic a rolí. Díky tomu vzniká síť vazeb a kontaktů, přičemž rodinné vztahy určují vztahy politické a ekonomické.⁶⁴

Klientelismus a nepotismus mají společné, že výhody z těchto vztahů přicházejí až s delším časovým odstupem.

„*Rozsáhlý klientelismus, nepotismus a prodej pozic pak ohrožují důvěru občanů v demokratické mechanismy jako takové. Tím se radikálně snižuje ochota*

⁶¹ POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 149, ISBN 80-7179-748-0.

⁶² OSUAGWU, L. *Conceptualization of Corruption in Business Organizations, International Business & Economics Reasersch Journal, 2010, Volume 9, Number 2, ISSN 2157-9393*

⁶³ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 22 ISBN 978-80-87123-04-1

⁶⁴ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 22 ISBN 978-80-87123-04-1

občanů účastnit se veřejného života (především formou výkonu pasivního i aktivního volebního práva).⁶⁵

5.3. PŘÍČINY KORUPCE

„Za poměrně konkrétní příčiny korupce je tak možno označit:

- *rostoucí složitost fungování veřejné správy způsobená nepřehledností a nejasností zákonů, sekundárních právních předpisů i správních směrnic;*
- *nedostatky finanční kontroly vykonávané nezávislým orgánem vůči veřejné správě;*
- *politické ustanovování osob do některých vrcholových funkcí veřejné správy;*
- *vzájemné propojování veřejného a soukromého sektoru (účast veřejných funkcionářů, at' politiků či úředníků ve správních radách firem apod.)⁶⁶*

5.4. DŮSLEDKY KORUPCE

Důsledkem uplácení úředníků je deformace veřejného zájmu na úkor zájmů soukromých. Dochází k podlamování důvěry veřejnosti k nestrannosti úředníků veřejné správy. Důvěra v právní stát a vynutitelnost práva je zatracena.

Korupce má dopad také na nadnárodní vnímání státu. Korupce zhoršuje pověst země v zahraničí a důsledkem je zmenšení přílivu zahraničních investic.⁶⁷

„Jakmile se ve veřejné sféře institucionalizuje zpronevěra veřejných prostředků, začíná docházet k neefektivnímu hospodaření s veřejnými zdroji. Veřejné zdroje jsou rozdělovány neúčelně, neefektivně, nehospodárně.“⁶⁸

5.5. PROTİKORUPČNÍ POLITIKA VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

V současnosti v České republice lze pozorovat, že postupně ubývá malé administrativní korupce s tím, jak se postupně profesionalizuje fungování veřejné správy. Korupce se tudíž koncentruje do politické a hospodářské sféry. Vláda má

⁶⁵ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 23 ISBN 978-80-87123-04-1

⁶⁶ POMAHAČ, Richard a OLGA VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 150, ISBN 80-7179-748-0.

⁶⁷ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 24 ISBN 978-80-87123-04-1

⁶⁸ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 24, ISBN 978-80-87123-04-1

tedy primární úkol, a to tlačít na odstranění korupční symbiózy, v níž v současnosti žijí české elity, tedy politici, vysoce postavení úředníci a finanční skupiny, které mezi sebou uzavírají vzájemné výhodné spojení založené na směně úplatků a protekcí.⁶⁹

V České republice se jedná o tzv. systémovou korupci. Systémová korupce se projevuje tím, že instituce veřejné správy ztrácí svoji integritu, ztrácí schopnost sledovat své původní společenské poslání v zájmu veřejného blaha a primárně sledují zájmy vlastních členů, soukromé zájmy jednotlivců, kteří jsou v těchto institucích. Poznatky ze zahraničí svědčí o tom, že k systémové korupci může docházet jen tehdy, když má tzv. krytí z nejvyšších politických míst.⁷⁰

Česká republika má v platném právním řádu zakomponována nejdůležitější antikorupční ustanovení:

1) TRESTNÍ ZÁKONÍK Č. 40/2009 SB.

- §331 Přijetí úplatku – Kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, nebo kdo sám nebo prostřednictvím jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného pro sebe nebo pro jiného přijme nebo si dá slíbit úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na čtyři léta nebo zákazem činnosti.
- §332 Podplacení – Kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s obstaráváním věcí obecného zájmu poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, nebo kdo jinému nebo pro jiného v souvislosti s podnikáním svým nebo jiného poskytne, nabídne nebo slíbí úplatek, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta nebo peněžitým trestem.
- §333 Nepřímé úplatkářství – Kdo žádá, dá si slíbit nebo přijme úplatek za to, že bude svým vlivem nebo prostřednictvím jiného působit na výkon pravomoci úřední osoby, nebo za to, že tak již učinil, bude potrestán odnětím svobody až na dvě léta.
- §334 odst. 1 Úplatek – Úplatkem se rozumí neoprávněná výhoda spočívající v přímém majetkovém obohacení nebo jiném zvýhodnění,

⁶⁹ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 26, ISBN 978-80-87123-04-1

⁷⁰ PACHMAN, Aleš. *Korupce ve veřejné správě*. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2015. ISBN 978-80-87174-50-0.

které se dostává nebo má dostat uplácené osobě nebo s jejím souhlasem jiné osobě, a na kterou není nárok.⁷¹

2) ZÁKON O STŘETU ZÁJMŮ Č. 159/2006 SB.

Ke střetu zájmů dochází tam, kde se způsob výkonu určitého zaměstnání nebo funkce může dostat nebo přímo dostává do rozporu se soukromým zájmem osoby, která toto zaměstnání nebo funkci zastává. Je třeba zdůraznit, že střet zájmů není sám o sobě korupčním chováním, avšak riziko korupce se v tomto případě zvyšuje.⁷²

Zákon o střetu zájmů upravuje jednak povinnost veřejných funkcionářů vykonávat svoji funkci tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů mezi jejich osobními zájmy a zájmy, které jsou povinni z titulu své funkce prosazovat nebo hájit, ale mimo to také jejich povinnost oznamovat skutečnosti, které umožňují veřejnou kontrolu jejich činností konaných vedle výkonu funkce veřejného funkcionáře, veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě závazků, které veřejný funkcionář má.

Zároveň může z titulu veřejné funkce docházet k omezení některých činností veřejných funkcionářů a neslučitelnost výkonu funkce veřejného funkcionáře s jinými funkcemi.

Zákon o střetu zájmů taktéž upravuje odpovědnost veřejných funkcionářů za porušení povinností, včetně správních trestů, které lze veřejnému funkcionáři za porušení těchto povinností uložit.⁷³

3) ZÁKON O NĚKTERÝCH OPATŘENÍCH PROTI LEGALIZACI VÝNOSŮ Z TRESTNÉ ČINNOSTI A FINANCOVÁNÍ TERORISMU Č. 253/2008 SB.

Zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti vytváří mimo jiné podmínky pro zjišťování a předcházení praní špinavých peněz a zakotvuje povinnost některých institucí a pravomoc státních orgánů v této oblasti.

⁷¹ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

⁷² ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 26, ISBN 978-80-87123-04-1

⁷³ Zákon č. 159/2006 Sb., zákon o střetu zájmů

Upravuje především povinnost finančních institucí identifikovat účastníky některých obchodů, oznamovací povinnost finančních a celních institucí oznamovat neobvyklé obchody a provést odklad splnění příkazu.⁷⁴

4) ZÁKON O ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK Č. 134/2016 SB.

Tento zákon upravuje pravidla pro zadávání veřejných obchodních zakázek a rozhodování o jejich přijetí orgány a organizacemi veřejné správy; dohled nad dodržováním zákona při provádění těchto transakcí orgány veřejné správy provádí Úřad na ochranu hospodářské soutěže, který mimo jiné především kontroluje soulad postupu zadavatelů se zákonem, jeho zástupci osobně dohlížejí nad otevíráním obálek s nabídkami, ukládá sankce.⁷⁵

5) OBČANSKÝ ZÁKONÍK Č. 89/2012 SB.

Ačkoliv se jedná o soukromoprávní kodex, občanský zákoník upravuje problematiku nekalé soutěže, která může zasahovat do veřejného sektoru.

Generální klauzule nekalé soutěže je upravena v §2976 OZ jako jednání způsobilé přivodit újmu jiným soutěžitelům nebo zákazníkům. Nekalá soutěž je zakázána.

Občanský zákoník pod nekalou soutěž přiřazuje také v § 2976 odst. 2 písm. e) podplácení. Podplácení je pak přímo definováno v § 2983 písmeni a) jako jednání, jímž soutěžitel osobě, která je členem statutárního orgánu nebo jiného orgánu soutěžitele nebo je v pracovním poměru k soutěžiteli, přímo nebo nepřímo nabídne, slíbí či poskytne jakýkoliv prospěch za tímto účelem, aby jejím nekalým postupem docílil na úkor jiných soutěžitelů pro sebe nebo jiného soutěžitele přednost nebo jinou neoprávněnou výhodu v soutěži, anebo dle písmene b) osoba uvedená v písmenu a) přímo či nepřímo žádá, dá si slíbit nebo přijme za stejným účelem jakýkoliv prospěch.⁷⁶

Vláda usnesením ze dne 11. března 2019 č. 170 schválila tzv. Akční plán boje s korupcí na rok 2019. Akční plán souvisí s tzv. Vládní koncepcí boje s korupcí na léta 2018 až 2022. Akční plán obsahuje řadu prioritních legislativních a nelegislativních úkolů. Vládní koncepce je postavena na čtyřech prioritních oblastech:

⁷⁴ Zákon č. 253/2008 Sb., zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

⁷⁵ Zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek

⁷⁶ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

1) Výkonná a nezávislá exekutiva

- V souvislosti se zákonem o státní službě č. 234/2014 Sb., bude pokračovat zavádění systému tzv. řízení kvality ve státní službě. „*Cílem je zavést povinnou tzv. minimální míru kvality ve služebních úřadech, kterou doporučuje rozšířit do tzv. optimální míry řízení kvality, a to implementací metody řízení kvality zvolené ze tří metod řízení kvality uvedených v Metodickém pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech (schváleném usnesením vlády č. 214 ze dne 4. dubna 2018), které jsou v praxi veřejné správy již dlouhodobě ověřeny a mají pozitivní dopad do dané organizace.*“⁷⁷ V gesci Ministerstva spravedlnosti bude dohlížet na vzdělávání státních zaměstnanců v oblasti boje proti korupci, dodržování etických norem a zásad.

2) Transparentnost a otevřený přístup k informacím

- V souvislosti se zvýšením transparentnosti fungování právnických osob s majetkovou účastí státu připraví Ministerstvo vnitra analýzu k zákonu o registru smluv. V souvislosti s bojem proti korupci je Ministerstvem vnitra připravovaná také změna zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Nová právní úprava by měla reagovat na judikaturu Ústavního soudu, který se vyslovil k podmínkám pro poskytování informací o výši platu či odměny konkrétních pracovníků a zároveň implementuje GDPR. Mimo to, by se měla zlepšit také přístupnost zveřejněných rozhodnutí nižších soudů. V gesci Ministerstva vnitra bude pokračování v přípravě spuštění elektronické Sbírký zákonů a elektronického legislativního procesu (tzv. eSbírka a eLegislativa) podle zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv. Díky tomuto projektu by mělo dojít ke zvýšení dostupnosti a srozumitelnosti právních předpisů, ale taktéž větší transparentnosti jejich tvorby.

3) Hospodárné nakládání s majetkem státu

- „*V roce 2019 bude dále v rámci Parlamentu České republiky pokračovat legislativní proces vládního návrhu zákona o výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí*

⁷⁷ Akční plán boje s korupcí na rok 2019. *JUSTICE.CZ: Boj proti korupci* [online]. [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>

státu (nominační zákon).“⁷⁸ Nominační zákon je založen na principu transparentního výběru osob do řídicích a dozorčích orgánů právnických osob s majetkovou účastí státu na základě objektivních kritérií a pod veřejnou kontrolou.

4) Rozvoj občanské společnosti

- V gesci Ministerstva spravedlnosti je předložení návrhu zákona o ochraně oznamovatelů. Nově vytvářená národní úprava bude předložena v souladu s principy návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o ochraně osob oznamujících porušení práva Unie. Výše zmíněné legislativní opatření rovněž doplňuje také nově přijatý závazek v rámci Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP), které mimo jiné obsahuje nelegislativní úkoly, které spočívají ve zvyšování povědomí o problematice oznamovatelů a ve změně vnímání oznamování protiprávního jednání ve společnosti.⁷⁹

5.6. LOBBING A JEHO VYMEZENÍ

Lobbing je další forma neetického chování veřejného činitele. Samotný pojem lobby pochází z angličtiny a je používán v pěti základních významech: vstupní hala; veřejný prostor poblíž hlavního jednacího sálu zákonodárců; skupina osob zabývajících se ovlivňováním zákonodárců nebo jiných veřejných činitelů ve specifické záležitosti; snaha ovlivnit veřejné činitele za účelem vyjádření souhlasu či nesouhlasu s konkrétním opatřením či návrhem; snaha ovlivnit úředníka tak, aby jednal určitým způsobem.⁸⁰

„Etymologický základ pojmu je možné najít v latině i v němčině v polovině 16. století ve slovech laubi, lobia či loubia, jež označovaly zastřešený vchod či halu kláštera... V politickém slovníku se pojem lobby ve smyslu „ovlivnění zákonodárců“ objevuje počátkem 19. století ve Spojeném království v souvislosti se schůzkami zákonodárců na chodbách (lobbies, dnes bychom řekli „kuloárech“) parlamentu.

⁷⁸ Akční plán boje s korupcí na rok 2019. *JUSTICE.CZ: Boj proti korupci* [online]. [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>

⁷⁹ Akční plán boje s korupcí na rok 2019. *JUSTICE.CZ: Boj proti korupci* [online]. [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>

⁸⁰ MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010, str. 17, ISBN 978-80-247-3165-0.

*Záhy se objevuje i odvozený pojem lobbista označující osobu snažící se ovlivnit zákonodárce.*⁸¹

Lobbing se dnes v prvé řadě překládá jako obecný pojem pro ovlivňování veřejných činitelů. Další možný výklad chápe lobbování jako přesvědčování. Lobbing je taktéž vyložitelný jako soutěžení zájmů. Pak záleží na schopnosti, metodách a síle argumentů, které jsou požitý k přesvědčení toho, kdo rozhoduje, aby jednal v souladu s danými zájmy.⁸²

OECD lobbing definuje jako ústní či písemnou komunikaci s veřejným činitelem za účelem ovlivnění přijímání zákonů, politiky či úředních rozhodnutí, často se zaměřující na zákonodárnou větev na celostátních a regionálních stupních. Avšak odehrává se i v moci výkonné, a to například k ovlivnění přijetí pravidel či návrhů projektů a smluv. S pojmem lobbing souvisí pojem lobbista. Lobbista je osoba, která se snaží přesvědčit veřejné činitele, aby přijali či naopak nepřijali právní předpis. Lobbista se často snaží veřejného činitele ovlivnit pomocí odborných analýz.⁸³

Lobbing je problematický, protože při něm existuje vysoké riziko, že pracovní metodou lobbistů bude právě korupce. Nutno poznamenat, že v České republice dosud neexistuje žádná právní úprava lobbingu. Odborná literatura uvádí, že ve světě je k regulaci lobbingu využívána metoda registrace profesionálních lobbistů a oznamování jejich příjmů a zdrojů těchto příjmů. Tím se stane profese lobbisty transparentní a kontrolovatelná.⁸⁴

5.6.1. LOBBING A KORUPCE

Lobbing je dnes stále chápán spíše pejorativně. Dříve bylo na lobbing zpravidla nahlíženo jako na druh prosazování zájmů jakýmkoli prostředky, s lobbingem byla pravidelně spojována také korupce a obdobné nelegální praktiky. V minulosti byl lobbing zcela běžně doprovázen korupčními praktikami. Lobbing

⁸¹ MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010, str. 18, ISBN 978-80-247-3165-0.

⁸² MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010, str. 18, ISBN 978-80-247-3165-0.

⁸³ SMITH, Michael L. a Vojtěch PROKEŠ. *Regulace lobbingu v České republice: od myšlenky ke konceptu a implementaci*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2013, str.74, ISBN 978-80-7330-247-4.

⁸⁴ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 27, ISBN 978-80-87123-04-1

je nepřijatelný stejně jako korupce z etického hlediska, nutno však podotknout, že lobbying se od korupce liší zpravidla tím, že se jedná o jev legální a legitimní.⁸⁵

„Naprostá většina západních odborníků, kteří se danou problematikou zabývají, však striktně rozlišuje mezi lobbyingem a korupcí. Jsou to dvě zcela odlišené měny, za kterých je možné na politickém trhu něco získat. I když mohou mít některé společné rysy, i když není mnohdy jasná jejich cena, i když může docházet k inflaci jednotlivých měn, a dokonce je možné občas obě měny mezi sebou směňovat, přesto to jsou ve většině liberálních demokracií naprosto rozdílné aktivity, přinejmenším pokud jde o jejich legalitu. Korupce a lobbying nejen, že nejsou totožné, ale nelze je ani považovat za dvě strany jedné mince.“⁸⁶

5.7. REGULACE LOBBINGU

Aby mohlo dojít k legislativní regulaci lobbyingu, je nejprve zapotřebí eticky zhodnotit, kde končí lobbying a kde začíná korupce. Někteří experti se stále přiklánějí k tomu, že by lobbying však regulován být neměl, a to z toho důvodu, že by regulací lobbyingu došlo k přemíře byrokracie a administrativě pro lobbované i lobbisty. Mimo to by mohlo být velmi obtížné lobbisty kontrolovat a vymáhat sankce. Regulací lobbyingu by taktéž mohlo dojít k přílišné kontrole ze strany státu, privilegování určité skupiny a omezení komunikace občanů s politiky.⁸⁷

S regulací lobbyingu souvisí také otázka, kdo by měl být označen za lobbistu. Nyní se diskutuje přijetí nového zákona o lobbyingu. Zákon by měl poprvé v historii určit, kdo je lobbista a popsat jeho činnost. Lobbista by nyní musel ovlivňovaného upozornit na to, že vystupuje v této funkci, a uvést, čím se prosazuje. Návrh zákona o lobbyingu však nezakomponoval problematiku střetu zájmů. Podle něj by osobě (poslanci, senátorovi, členovy vlády či třeba hradnímu kancléři), která do veřejného registru transparentnosti neuvede, kdo se s ní sešel, aby ovlivnil její jednání či přípravu předpisu či strategického dokumentu, hrozila až stotisícová sankce. Stejně tak by tato sankce měla hrozit i lobbistům, pokud by nesplnili svou registraci. Na dodržování zákona by měl dohlížet Úřad pro dohled nad hospodařením politických

⁸⁵ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 30, ISBN 978-80-87123-04-1

⁸⁶ ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 30, ISBN 978-80-87123-04-1

⁸⁷ SMITH, Michael L. a Vojtěch PROKEŠ. *Regulace lobbyingu v České republice: od myšlenky ke konceptu a implementaci*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2013, str.58, ISBN 978-80-7330-247-4.

stran a politických hnutí. Výjimku ze zákona o lobbování by tvořili pouze komunální politici a prezident či ústavní soudci, na které by se zákon nevztahoval.⁸⁸

V případě zákona o lobbingu se jedná již o několikátý pokus o jeho přijetí. Všechny předchozí verze zákona od roku 2009 byly odmítnuty. Přijetí zákona o regulaci lobbingu je součástí programového prohlášení současné vlády, pokud by zdárně prošel legislativním procesem, jeho účinnost je nyní plánována k 1. 1. 2022.

K přijetí zákona o lobbingu však dosud nedošlo a poslední návrh byl odmítnut v březnu 2019.

⁸⁸ KOPECKÝ, Josef. IDNES.CZ: Kdo nepřizná pravdu o lobbingu, tomu má hrozit až stotisícová sankce. *IDNES.cz* [online]. 10.01.2019 [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/lobbing-zakon-vlada-ministerstvo-spravedlnosti-sankce-100-tisic-korun.A190110_151512_domaci_kop

6. ZÁVĚR

Vzhledem k tomu, že veřejná správa je základní službou veřejnosti, je pro její fungování velmi důležitá organizovanost a důslednost nad kontrolou chování svých zaměstnanců.

Etiketa je soubor pravidel chování, které mezi lidmi upravují společenské chování napříč několika profesemi či kulturními skupinami. Proto je více než žádoucí, aby svůj etický kodex měla i veřejná správa. V současnosti tuto funkci plní Kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, avšak stále absentuje zákonná úprava zákona o lobbingu, který stojí na pomezí etického a neetického chování.

Profesní etiketa veřejné správy je pojmem spíše novým, vzhledem k tomu, že dříve byla profese úředníka mnohem méně dostupná a vyžadovala absolutní věrnost státu. Dnes se klade důraz spíše na blaho jednotlivce, a to i v rovině státní služby.

V současnosti mluvíme-li o kodexu, jedná se o soubor doporučení chování. Soubor norem, který sice upravuje chování úředníků, ale jeho vymahatelnost je na velmi nízké úrovni. V souvislosti s existencí kodexů si lze klást otázku, k čemu takový kodex slouží, když stále jsou povinnosti úředníků stanoveny právními předpisy. Proto je třeba, aby na poli veřejné správy byla etika aplikována řídicími zaměstnanci a etické chování bylo důsledně vyžadováno vyššími články veřejné správy od nižších článků veřejné správy (ve smyslu subordinačních vztahů). Etické chování by mělo být považováno za chování, které je chápáno jako to nejlepší, v daném případě možné. Nelze opomenout, že etické kodexy mají své místo také v soukromém sektoru, při rozvoji podnikatelských aktivit.

Nutno se pozastavit také nad fenoménem dnešní doby, a to je sjednocení úředního jednání na poli globálním, v Evropě alespoň v zemích Evropské unie, o čemž vypovídá jak doporučení ombudsmana EU, tak také iniciativa OECD.

Profese úředníka je spojena s řadou výhod, ale i negativ. Vyžaduje vysokou úroveň vzdělání a profesionality a především si žádá důsledné sebezapření a sebereflexi jednotlivce.

Otázkou zůstává, zda je takovou profesionalitu možné vybudovat na 100% a na jak dlouhou dobu by případně byla udržitelná, pokud by byl přijat například zákon o lobbingu, který by vymezoval další neetické chování.

RESUMÉ

Considering that "Public Administration" is the basic service for public, the organized character and consistency are very important for its functioning over control of behaviour of their employees.

Ethics is the complex of rules for behaviour which adjusting social behaviour between people across several professions or cultural groups. Therefore, it's more requested that "Public Administration" should have its "Code of Ethic". Officers Code of Public Administration fulfils this function at present time however, there is a permanent absence of legal adjustment of the Law about lobbying which is situated on the border of ethical and not ethical behaviour.

The professional morality of "Public Administration" is more or less the new term due to the fact that in the past the profession of officer was much less available and required absolute loyalty to the state.

At present time, the accent is given more on "Good of individual" even in the level of Civil Service. If we speak about the Code in present, it is understood as a complex of recommended behaviour. The complex of standards, which admittedly modify a behaviour of officers but its enforceability, is on the low level. In relation with existence of Codes we can put a question for what purpose this code is applied when duties of officers are permanently determined by legal rules. (requirements) Therefore it is necessary to applicate the ethic in the field of "Public Administration" by managing employees and ethical behaviour was strictly required with higher ranking officers of "Public Administration" from lower officers of "Public Administration" (in the sense of subordinating relations). The ethical behaviour should be considered as such one, which is understood as the best one, in respective case possible.

It is not possible to omit that ethical codexes have its place as well in the private sector during businessman activities. It is necessary to take in mind as well phenomenon of nowadays which is unification of official dealing in the field of global one, in the Europe at least in states of European Union what is representing both recommendation of EU ombudsman and OECD initiative.

The profession of officer is connected with a lot of advantageous but as well with negatives. It requires a high level of education and professionalism and requires in particular consistent self-denial and self-reflection of individual.

The question remains if such professionalism can be built up on 100% and how long it could be eventually sustained in case that the law about lobbying is accepted which should define further not ethical behaviour

PŘEHLED PRAMENŮ

LITERATURA

- ADAMOVIČ, Lenka, VENTURA, Václav a DUDÁK, Vladislav. *Základy filosofie, etiky: základy společenských věd: pro střední školy*. 3., upr. vyd. Praha: Fortuna, 2001. ISBN 80-7168-772-3.
- FRIČ, Pavol. *Korupce na český způsob*. 1. Vyd. Praha: G plus G, 1999, str. 302, ISBN 80-861-0326-9
- HLAVÁČEK, Libor. *Základy společenské etikety pro úředníky*. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2010. Skripta (Institut pro místní správu). str.14 ISBN 978-80-86976-19-8.
- HOFSTEDE, Geert a Gert Jan HOFSTEDE. *Kultury a organizace: software lidské mysli: spolupráce mezi kulturami a její důležitost pro přežití*, str. 14 Praha: Linde, 2007. ISBN 808613170x.
- JANOTOVÁ, Helena, Karel SCHELLE a Ilona SCHELLEOVÁ. *Profesijní etika*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. str. 17, ISBN 80-86861-43-0.
- KREČ, L. *České úplatky zkoumá sociolog z USA*, Hospodářské noviny, 7.7.2011, ISSN 1213-7693
- MÜLLER, Karel B., Šárka LABOUTKOVÁ a Petr VYMĚTAL. *Lobbing v moderních demokraciích*. Praha: Grada, 2010, str. 18, ISBN 978-80-247-3165-0.
- NEČADOVÁ, Věra. *Výkon veřejné správy a etika*. *Veřejná správa: Čtrnáctideník Vlády České republiky*. 2012, (23), 18-21.
- OSUAGWU, L. *Conceptualization of Corruption in Business Organizations*, *International Business & Economics Reasersch Journal*, 2010, Volume 9, Number 2, ISSN 2157-9393
- PACHMAN, Aleš. *Korupce ve veřejné správě*. Praha: Vysoká škola regionálního rozvoje, 2015. ISBN 978-80-87174-50-0.
- POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. Beckovy mezioborové učebnice, str. 14, ISBN 80-7179-748-0.
- POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, str. 158, ISBN 978-80-7380-330-8.

SMITH, Michael L. a Vojtěch PROKEŠ. *Regulace lobbingu v České republice: od myšlenky ke konceptu a implementaci*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2013, str.58, ISBN 978-80-7330-247-4.

ŠTIČKA, Michal. *Korupce a protikorupční politika ve veřejné správě*. Praha: Transparency International - Česká republika, 2008, str. 18, ISBN 978-80-87123-04-1.

TOMEŠ, I. a spol. *Sociální správa*. 2. rozšířené a přepracované vydání, s. 121, ISBN 978-80-7367-483-0

TRYKAR, Luděk. *Služební poměr státních zaměstnanců*. Praha: Leges, 2008. Teoretik, str. 52, ISBN 978-80-87212-05-9.

VAJDA, Ján. *Sociálna etika*. Vyd. 1. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa, 2000. ISBN 80-8050-357-5.

Veřejná správa jako významný faktor rozvoje regionu: konference 31. května 2012 Jihlava. Jihlava: Vysoká škola polytechnická, 2012, str. 274, ISBN 978-80-87035-60-3

VESELÁ, Monika. *Státní služba*. Brno: Masarykova univerzita, 1997, str. 20, ISBN 80-210-1660-4.

WEBER, Max a Jan ŠKODA. *Autorita, etika a společnost: pohled sociologa do dějin*. Praha: Mladá fronta, 1997. Souvislosti (Mladá fronta), str.47, ISBN 80-204-0611-5

INTERNETOVÉ ZDROJE

Akční plán boje s korupcí na rok 2019. *JUSTICE.CZ: Boj proti korupci* [online]. [cit. 2019-03-19]. Dostupné z: <http://korupce.cz/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2018-az-2022/2019-2/>

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. *Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva* [online]. [cit. 2019-03-26]. Dostupné z: https://www.cuzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Etický_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

FRIEDEL, Libor. *Etika v podnikání: Databáze nejlepších praktik* [online]. In: s. 27 [cit. 2019-02-27]. str. 9 Dostupné z: <https://bestpractices.cz/seznam-praktik/etika-podnikani/>

KOPECKÝ, Josef. IDNES.CZ: Kdo nepřizná pravdu o lobbingu, tomu má hrozit až stotisícová sankce. *IDNES.cz* [online]. 10.01.2019 [cit. 2019-03-11]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/lobbing-zakon-vlada-ministerstvo-spravedlnosti-sankce-100-tisic-korun.A190110_151512_domaci_kop

Moderní obec: Etický kodex zastupitele není nadstandard [online]. [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/eticky-kodex-zastupitele-neni-nadstandard/>

Národní vzdělávací fond: Analýza veřejné správy České republiky. *Národní vzdělávací fond, str. 128* [online]. [cit. 2019-02-27]. Dostupné z: http://old.nvf.cz/publikace/pdf_publikace/nvf/cz/analyza_vs.pdf

Principy dobré správy veřejného ochránce práv, dostupné na <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí. Ministerstvo vnitra České republiky. [online]. 26.2.2019. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-aakreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

LEGISLATIVA

Občanský zákoník č. 89/2012 Sb.

Zákon č. 134/2016 Sb., zákon o zadávání veřejných zakázek

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

Zákon č. 253/2008 Sb., zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník

Zákon o státní službě č. 234/2014 Sb.

INTERNÍ PŘEDPISY

Evropský kodex řádné správní praxe, vydaný v roce 2012 evropským ochráncem práv, dostupné na

<https://www.ombudsman.europa.eu/cs/publication/cs/3510>

Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy, dostupné na

https://www.cuzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Eticky_kodex_uredniku_a_zamestnancu_verejne_spravy.pdf

PŘÍLOHY

Seznam příloh

**Příloha č. 1: ETICKÝ KODEX ÚŘEDNÍKŮ A ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ
SPRÁVY**

ETICKÝ KODEX ÚŘEDNÍKŮ A ZAMĚSTNANCŮ VEŘEJNÉ SPRÁVY

PREAMBULE

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

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

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

Článek 1

Zákonnost

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

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

Článek 2

Rozhodování

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

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

Článek 3

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 s veřejnými 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.⁸⁹

⁸⁹ Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. *Český úřad pro zkoušení zbraní a střeliva* [online]. [cit. 2019-03-26]. Dostupné z:

https://www.cuzs.cz/userfiles/documents/Legislativa/Eticky_kodex_uredniku_a_zamestnancu_ve_rejne_spravy.pdf